

Förvaltningshögskolans rapporter nummer 136

Socialt hållbar stadsutveckling?

Stadsdelsnämnderna, stadsutvecklarrollen och
sociala konsekvensanalyser i planeringen
av Göteborgs stad.

Nazem Tahvilzadeh

*Socialt hållbar stadsutveckling? Stadsdelsnämnderna, stadsutvecklarrollen
och sociala konsekvensanalyser i planeringen av Göteborgs stad.*

Nazem Tahvilzadeh

Första upplagan

Första tryckningen

©2015

Tryckning

ISSN

Författaren

Kompendiet

1401-7199



Förord

I denna rapport redovisas resultat från en av de delstudier som ingått i en utvärdering den nya stadsdelsnämndsorganisationen i Göteborg som infördes 2011. Utvärderingen har genomförts vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Utvärderingen har omfattat fyra delstudier som avgränsats i samverkan med stadsledningskontoret. Den första handlar om "ändamålsenlig organisation" och fokuserar relationen mellan organisatoriska gränser och gränsöverskridande organisering.¹ Särskilt uppmärksammas chefers roller och ansvar samt utvecklingen av administrativa processer.

Den andra delstudien, "Hur uppfattar medborgarna den kommunala servicen" omfattar en analys av befintliga SOM-data i syfte att undersöka om staden servicemässigt och demokratiskt tenderar att över tid hållas samman eller dras isär.²

Den tredje delstudien har haft temat "socialt inflytande i samhällsplaneringen" och omfattar bland annat analyser av hur olika verktyg (institutionella innovationer) kan främja social hållbarhet och demokrati i samhällsplaneringen. Det är denna delstudie som redovisas i denna rapport.

Slutligen har en fjärde delstudie ingått, nämligen "nämndernas arbetsmässiga förutsättningar" där olika aspekter av nämndernas

¹ Kastberg, Gustaf (2015) *Ändamålsenlig organisering. Förvaltningsstruktur, målkomplexitet och förändrad omvärld*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 135. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (Kan laddas ned från Förvaltningshögskolans hemsida).

² Karlsson, David (2014) "SDN-reformen och göteborgarnas nöjdhet med demokrati och service". I Bergström, Annika & Jonas Ohlsson (red) *Brytningstider*. Göteborg: SOM-institutet. (Kan laddas ned från SOM-institutets hemsida.)

och nämndledamöternas villkor studeras, framför allt genom att jämföra med motsvarande villkor för stadsdelsnämnder i Stockholm och stadsområdesnämnderna i Malmö.³

Oktober 2015

Stig Montin

Professor och projektledare

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

³ Denna delstudie genomfördes som ett studentarbete och finns redovisad i form av en masteruppsats: Ohlsson, Mathias (2014) "Ordförande har ordet! Nyanser och skillnader i stadsdelspolitikens förutsättningar att axla förtroendeuppdraget". Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| 1. Hållbar stadsutveckling: spänningen mellan tillväxt och omfördelning | 1 |
| Utvärderingen syfte, upplägg och metodologi | 7 |
| Rapportens disposition | 10 |
| 2. Socialt hållbar stadsutveckling: mål, medel, paradoxer | 11 |
| Vad är entreprenöriell stadsutveckling? | 12 |
| Vad är socialt hållbar stadsutveckling? | 15 |
| Hållbarhetspolitikens paradoxer | 20 |
| Organisering för social hållbarhet | 24 |
| 3. Bakgrund: Social hållbarhet och SDN-reformens syften..... | 27 |
| Matris för barn- och sociala konsekvensanalyser | 33 |
| Ett nytt uppdrag för stadsdelsnämnderna | 35 |
| 4. Planprocessen och fördelningen av fysiska resurser | 40 |
| Utredningar om sociala analyser i planprocesser | 42 |
| 5. SDN, stadsutvecklare och konstruktionen av det sociala: reformens effekter | 48 |
| Stadsutvecklarrollen | 48 |
| Varierande lokal styrning | 52 |
| Reaktiv och proaktiv roll..... | 54 |
| Konstruktionen av det sociala I: Lokala kunskapsbaser | 57 |
| <i>Vision Angered</i> | 59 |
| <i>SDN Örgryte Härlandas lokala utvecklingsplan</i> | 61 |
| <i>SDN Västra Hisingens lokala utvecklingsplan</i> | 62 |
| <i>Flera sociala trådar</i> | 64 |
| Konstruktionen av det sociala II: Remissutlåtanden | 67 |
| <i>Fyra remissutlåtande till utbyggnadsplanering</i> | 68 |

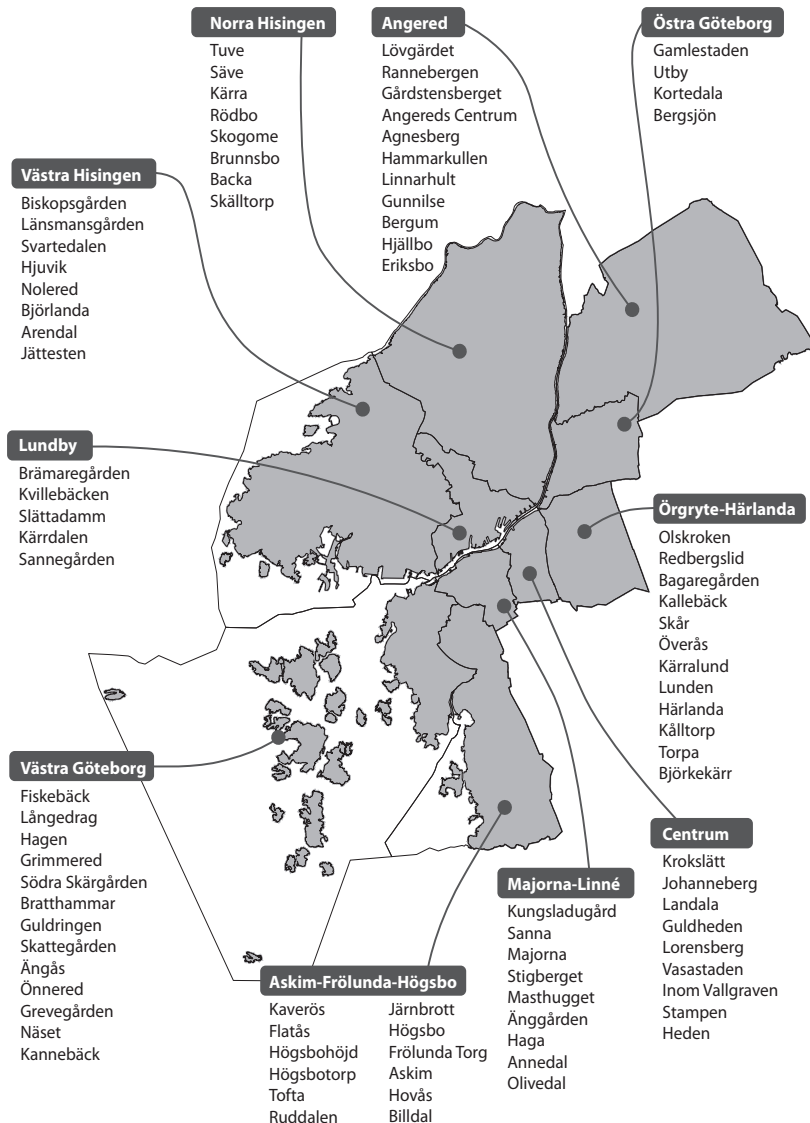
6. Slutsatser: förutsättningar för omfördelande stadsutveckling... 72

| | |
|---|----|
| Stadsutveckling i SDN..... | 74 |
| Konstruktionen av det sociala..... | 76 |
| Starkare inflytande? | 78 |
| Mot en omfördelande stadsutveckling | 79 |

Källor och referenser..... 82

| | |
|---|-----------|
| <i>Intervjupersoner.....</i> | <i>82</i> |
| <i>Dokument och andra offentliga publikationer.....</i> | <i>82</i> |
| <i>Referenser.....</i> | <i>85</i> |

Bild 1 Karta över den nya stadsdelsorganiseringen i Göteborgs stad från 2011



1. Hållbar stadsutveckling: spänningen mellan tillväxt och omfördelning

Utvecklingen av staden skapar strukturer som under mycket lång tid framöver formar samhället. De politiska idéer, organisationer och maktrelationer som driver stadens omvandling har därför ett stort inflytande på framtida sociala relationer. Denna politiska verksamhet kan förstås som ett tvådelat fält. Å ena sidan en entreprenöriell verksamhet som utgår från en tävlan mellan städer om resurser, arbetstillfällen och kapital i strävan att optimera ekonomisk tillväxt. Stadsförnyelse blir då ett tillväxtorienterat projekt, fokuserat på omfattande investeringar i stadsbyggnad, infrastruktur och annat som syftar till att skapa lämpliga strukturella förutsättningar för attraherandet av kapital och högspecialiserad befolkning på en global marknad. Tillväxtens stadsutvecklingspolitik handlar därmed om att anpassa staden socialt, politiskt och strukturellt till lokala, nationella och globala näringslivsaktörers intressen. Stadsplaneringens funktion blir att "marknadsföra" staden, både ideologiskt och finansiellt, med investeringar i infrastrukturer, nybyggnads- eller renoveringsprojekt, etablerande av kulturinstitutioner, sportarenor, samt initierande av evenemang och byggandet av storslagna och arkitektoniskt framstående byggnader (Thörn, 2009, Dannestam, 2009, Harvey, 1989).

Å andra sidan är stadsutveckling också en form av omfördelningspolitik av makt och resurser med målet att upprusta utsatta och nergångna platser i staden för att åstadkomma jämlikare levnadsförhållanden för dess invånare. Sociala frågor står då i centrum för planeringen: att förse staden med lämplig infrastruktur för arbete, reproduktion och tillfredsställelse av människors sociala och

kulturella behov och intressen. Det kan röra sig om att motverka social oro, marginalisering, segregation, fattigdom eller fysiskt förfallna och utarmade platser. Det kan handla om att tillhandahålla välfärd, bostäder, vård, omsorg och att skapa förutsättningar för ett jämlikt deltagande och inflytande i samhällslivet. Det kan också handla om områdesbaserade insatser som strävar efter att skapa fungerande torg, kollektivtrafik och vardagsliv för grupper vars behov inte uppmärksammats i tillfredställande utsträckning (Andersson och Musterd, 2005, Tedros, 2008, Olsson och Törnquist, 2009).

Båda dessa inriktningar formuleras numer också i termer av "hållbar utveckling". Staden som geografisk, kulturell, social och politisk gemenskap presenteras som ett redskap att uppnå det som delas upp i ekonomisk, social och ekologisk "hållbarhet". Vanligtvis avser hållbarhet människans relation till naturen och ekologin. Både den entreprenöriella och den omfördelande stadsutvecklingen aspirerar på att tillfredsställa ekologiska aspekter och minska stadssamhällets negativa effekter på klimat och natur. Ambitionen är att skapa sociala relationer som bidrar till en mer "hållbar" relation till naturen. Energieffektiva byggnader, förtätning av stadsmiljöer samt nya stadsdelar för både bostäder och arbetsplatser syftar till att minska transportbehov och i förlängningen skadliga utsläpp. Investeringar görs i kollektivtrafik, promenadbarhet och cykelbanor. Äldre och nergångna områden renoveras i syfte att energieffektivisera bostäder och områden separerade av olika barriärer byggs ihop med nya stråk och stadsdelar för att skapa både en funktionell och social integration i samtidens utglesade urbana miljöer (Gibbs och Kreuger, 2007).

En av de grundläggande premisserna för "hållbar stadsutveckling" har varit att betrakta tillväxt och omfördelning som komplementära. Ekologisk och social hållbarhet förutsätts vara beroende en tillväxt- och marknadsorienterad politik som skapar ett resursmässigt utrymme för både omfördelningspolitik och tekniska innovationer som i sin tur banar väg för energieffektivisering. Idén om *ekologisk modernisering* (Hornborg, 2012) vandrar hand i hand med idén om att tillväxten omfördelas så att den kommer alla till godo. Ambitioner om att uppnå

den "attraktiva staden" omförhandlar sällan tillväxtpolitikens fossilberoende produktion och konsumtion av varor och tjänster.

I praktiken präglas hållbarhetspolitiken av skarpa målkonflikter (Bradley m.fl. 2013). Ekologisk modernisering förefaller inte leda till eller ta hänsyn till vare sig de ekologiska ramarna eller de sociala villkoren, åtminstone inte om vi ser till det faktum att Sverige misslyckats med sina ekologiska åtaganden enligt de nationella miljömålen (Lidskog och Elander, 2012). Medan den ekonomiska tillväxten, beräknad i termer som bruttonational- eller regionalprodukt, ökar, växer samtidigt mänskligt åsamkade utsläpp och skadliga miljökonsekvenser (Wijkman och Rockström, 2012). Samtidigt ökar också sociala ojämlikheter; vissa gruppers välbefinnande ökar medan andra får en oförändrad eller sämre situation. Kartläggningar över fördelningen av välfärd och hälsa av både den så kallade "Malmökommissionen" (Malmö stad 2013) och av rapporter gjorda av Göteborgs "Hela staden socialt hållbar" (Göteborg 2015) visar både att ojämlikheter ökat mellan olika stadsdelar sedan 1980-talet. Skenande ojämlikheter i urbana miljöer med påföljande marginalisering och socio-ekonomisk och etnisk/rasmässig segregation är också ett globalt fenomen (Wacquant, 2008, Davis, 2007).

Att balansera den ekonomiskt inriktade stadsutvecklingspolitiken med social omfördelning utan att tära på framtida generationers miljöresurser är därför en utmaning för alla storstäder. Under de senaste åren har policy och strategier för "social hållbarhet" formulerats som ett sätt att lyfta sociala omfördelningsfrågor. Vad dessa strategier mynnar ut till i form av konkreta åtgärder är dock inte förutsägbart. Det finns en stor variation i hur begreppet "social hållbarhet" tolkas och konkretiseras. Utmaningen innebär en kontinuerlig förhandling av begreppets innebörd och syfte i politiska visioner, målsättningar och konkreta insatser. Hållbarhetspolitiken reser också frågor kring hur planeringsprocesser bör utformas för att tillgodose ekonomiska, sociala och ekologiska värden. Olika teorier och praktiker dominerar planeringsforskningen och här råder inget samförstånd kring vilka värden och organiseringsformer som bör dominera planprocesser (Allmendinger, 2001). Under det senaste decenniet har den så kal-

lade "kommunikativa" planeringsmodellen stått i centrum som alternativ till det entreprenöriella planeringsidealet. Den kommunikativa planeringens ideal utgår från att enskilda aktörer i det politiska fältet saknar förmåga att på egen hand och med en enda given kunskapsram hantera sociala och ekologiska frågor. Istället för modernismens övertro på hierarkiska organisationsmodeller och tekniskt orienterade expertkunskaper betonas behovet av tvärsektoriella, icke-hierarkiska, decentraliserade, dialogorienterade och deltagande processer (Healey, 2006). En av utgångspunkterna är att genom processer som de ovan nämnda bredda kunskapsunderlaget och antalet involverade aktörer i både strategiutformning och verkställande. Utgångspunkten är att ingen politiker, expert eller samhällsgrupp ensam har förmåga att greppa den komplexitet det innebär att lösa samtida städers utmaningar. Vad som är rätt eller fel åtgärder är konstateranden som bör tas fram i förhandling och dialog mellan olika aktörer som planerar och berörs av olika interventioner i den fysiska miljön (Fischer 2009, s.168ff.).

Den kommunikativa planeringsmodellen har blivit föremål för kritik med argument som att ojämlika maktförhållanden riskerar att manipulera samverkan, kommunikation och deltagande till förmån för samhällets elitgrupper (Allmendinger, 2001). Likväl står modellen som den främsta utmanaren till den nyliberala styrningens marknadsorienterade ideal. Det är dock fortfarande oklart hur den kommunikativa modellen ska lyckas bryta den ekonomiskt inriktade stadsutveckling till fördel för andra värden.

Spänningen mellan tillväxt och omfördelning och organiseringen av stadsutvecklingsprocesser är en aktuell fråga för svenska storstäder. Inte minst för Göteborgs Stad vars stadsutvecklingspolitik utgår från att hantera en kraftig befolkningstillväxt med investeringar i infrastruktur och bostäder. Med industrikriserna på 1970-talet i backspeglarna är staden i full färd med att bygga det framtida Göteborg där formuleringar om "hållbarhet" präglar visioner och strategier. Staden har liknats vid en "tillväxtmotor" för hela Västra Götalandsregionen och ambitionen är en upprustning med 45 000 boende- och 60 000 arbetsplatser. Tillväxtmålen står samtidigt intill visioner om

att minska stadsinvånarnas globala klimatavtryck och åstadkomma bättre och mer jämlika levnadsvillkor. Göteborgsregionen förväntas till år 2030 växa med cirka 10 000 per år till att omfatta minst 1,75 miljoner invånare).

I denna nybyggaranda har Göteborg stads fullmäktige visionen att skapa "en stad för alla" (Budget 2014). I stadens budget, den styrande koalitionen övergripande visionsdokument nämns att det råder en spänning mellan tillväxt och omfördelning inom ramen för miljöns begränsningar:

Den ekonomiska tillväxten är inte mycket värd om den samtidigt förstör vår miljö och förändrar klimatet. Inte heller om den skapar större sociala klyftor i samhället. (Budget 2014, s.3).

Det konstateras att det råder en oroande socioekonomisk och etnisk boendesegregation och integrationen lyfts som ett prioriterat politiskt mål. I syfte att motverka segregation har staden målsättningen att stärka den "sociala dimensionen" genom att införa "sociala analyser i den övergripande planeringen" och att bygga ihop staden genom att koppla ihop olika stadsdelar (Budget 2014, s. 10). Den sociala dimensionen formuleras som välfärdsambition att minska klyftorna i samhället för att skapa jämlika levnadsförutsättningar och framtidsutsikter för alla. Den orättvisa som ska bekämpas identifieras också som rumsligt fördelad. Ekonomiska, utbildningsmässiga, sociala och hälsomässiga skillnader är stora mellan olika stadsdelar vilket gör att en individs bostadsort, bland flera andra faktorer så som klass, kön- och etnisk tillhörighet förefaller ha stor inverkan på dennes levnadsvillkor.

Denna studie handlar om de olika organisatoriska strategier som Göteborgs stad har utvecklat för att hantera spänningen mellan tillväxt och omfördelning i stadsutvecklingspolitiken. För att stärka den omfördelande politiken har stadens styre lanserat en rad olika *institutionella innovationer* med syfte att förändra de kunskapsgrunder, idéer och värderingar som driver rådande planeringsprocesser. Med institutionella innovationer avses här *nya* organisatoriska former,

strategier, procedurer och regler. I fokus står två innovationer: Stadsdelsnämndsreformens (SDN-reformen) nya reglemente som ger ny organisation för starkare roll för SDN i planprocesser och nyinrättade positioner för bland annat "stadsutveckling", samt barn- och sociala konsekvensanalyser (BKA/SKA). 2011 slogs de 21 stadsdelar som bildades i slutet av 1980-talet samman till tio större politiska nämnder och förvaltningar. SDN-reformen innebar inga förändringar av SDNs huvudsakliga ansvar för den operativa välfärdsverksamheten: individ, social och äldreomsorg, förskola och grundutbildning. Reformen avsåg att stärka kapacitet, effektivitet och likvärdighet i tillhandahållandet av service. Tidigare saknade de centrala planeringsprocesserna med huvudsaklig bas i Stadsbyggnadskontoret (SBK), men också Trafikkontoret (TK), Fastighetskontoret (FK) och Park- och naturförvaltningen (PoN) tillräckliga erfarenheter och kunskaper om lokala förhållanden i planeringen av staden. Centrala förvaltningar hade också 21 olika parter att förhålla sig till för inhämtandet av lokala erfarenheter. SDN hade vanligen en djupare kunskap om hur platser och rum upplevs av de egna invånarna och av dem som dagligen rör sig i områdena. Både genom kontinuerlig kontakt med medborgare och brukare men också igenom de många anställda i skolor och vårdboenden som dagligen arbetade och mötte befolkningen. SDN hade dock begränsad kapacitet att medverka i centrala planeringsprocesser och förmedla denna kunskap (Göteborg 2009).

Det nya SDN-reglementet (Göteborg 2011a) förtydligade därför ett starkare ansvar för SDN att arbeta långsiktigt med samhällsplaneringsfrågor:

§ 2 [...] Nämndernas arbete skall bygga på en kompetens om lokala frågor med beaktande av ett hela staden perspektiv. Långsiktigt skall effekten av nämndernas arbete bidra till utvecklingen av ett hållbart samhälle. Den sociala dimensionen i hållbarhetsbegreppet skall särskilt beaktas. Detta ställer krav på nämndernas förmåga till kommunikation med medborgarna och samverkan med andra organisationer, såväl inom som utom staden

Det särskilda krav som ställdes på SDN-organisationen för att mer konkret bidra till samhällsutvecklingen uttrycktes på följande vis:

§ 4 [...] Nämnderna skall medverka i samhällsplaneringen och tillsammans med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i staden. Nämndens medverkan skall bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Nämnden har uppdraget att systematisera dessa erfarenheter så att de kan utgöra ett stöd för strukturinriktade insatser i samhällsplaneringen, fält- och grannskapsarbete och uppsökande verksamhet samt åt allmänt inriktade insatser som information och åtgärder som verkar för den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.

Ett centralt organisatoriskt verktyg för att förverkliga detta nya uppdrag kom att bli utvecklingsavdelningar med uppdrag att fördjupa arbete med *miljö, folkhälsa, mänskliga rättigheter, medborgardialog, kvalitet* med mera. En funktion som etablerades i samtliga SDN var "stadsutvecklare" med ansvar för planeringsfrågor.

SDN-reformen föregicks av fleråriga processer centralt i staden där verktyg för så kallade *sociala konsekvensanalyser* och *barnkonsekvensanalyser* färdigställdes runt 2010. En central enhet för arbetet var S2020 som bildats som expertorgan på Socialresursnämnd- och förvaltningen med ett särskilt ansvar för den sociala dimensionen i stadsutvecklingen. Hur dessa institutionella innovationer används för att stärka den omfördelande stadsutvecklingen är föremål för analys i denna utvärderingsstudie.

Utvärderingen syfte, upplägg och metodologi

Syftet med studien är att fördjupa förståelsen för stadsutvecklingspolitik med fokus på hur idén om "socialt hållbar utveckling" ramas in och förverkligas. Mer specifikt undersöks hur politik för socialt hållbar utveckling organiseras i den kommunala förvaltningen och vilka möjligheter och hinder som finns för en omfördelande stadsut-

vecklingspolitik. Studien är en utvärdering av SDN-reformen med syfte att undersöka hur de tio nya SDN i Göteborg har uppnått de uppsatta målen enligt det nya SDN-reglementet enligt kommunfullmäktiges (KF) och kommunstyrelsens (KS) intentioner. Intentionen är att denna utvärdering ska ge stöd för fortsatt utvecklingsarbete med den omfördelande stadsutvecklingspolitiken.

Den empiriska undersökningen fokuserar dels på hur verktygen för sociala konsekvensanalyser, dels på positionen som "stadsutvecklare" i de nyinrättade utvecklingsavdelningarna i respektive SDN används och fungerar. Utvärderingens övergripande frågeställningar är:

- 1) Hur har SDN organiserat arbetet med stadsutveckling utifrån målet att verka för den sociala dimensionen i centrala planeringsprocesser? Hur har rollen som stadsutvecklare utvecklats i respektive organisation?
- 2) Hur systematiseras och förmedlas sociala erfarenheter? Vilka frågor präglar den "sociala dimensionen" i SDNs arbete? Har SDN fått ett starkare inflytande i centrala planeringsprocesser?
- 3) Kan SDN-reformen och metoden för sociala konsekvensanalyser stärka den omfördelande stadsutveckling, i så fall hur?

Det empiriska materialet utgörs huvudsakligen av intervjuer och dokument. Totalt har cirka 40 personer intervjuats under perioden juni 2014 – februari 2015. En stadsutvecklare i vardera SDN har intervjuats individuellt eller i grupp. Stadsutvecklarnas identitet har anonymiserats. Stadsdelsdirektörerna och utvecklingscheferna har intervjuats i fokusgrupper, de förra uppdelade i två grupper och de senare i en grupp. De aktörer som utvecklade metoder för barn- och sociala konsekvensanalyser har intervjuats individuellt och i grupp. Tre tjänstepersoner som ansvarar för stadsutveckling på stadsledningskontoret har intervjuats enskilt och i grupp. Syftet med intervjuerna är att kartlägga och systematisera respektive aktörers erfarenheter och perspektiv på sitt eget och andras arbete utifrån de möjligheter och hinder detta har skapat i förhållande till uppsatta mål.

Tjänstepersonernas egna berättelser är således i fokus för analysen. De olika berättelserna ger en god grund för att identifiera likheter och kontraster i erfarenheter och perspektiv på hur den nya organisationen och de institutionella innovationerna fungerar. Politikers perspektiv på detta arbete är givetvis centralt, men får återstå för framtida studier att kartlägga och analysera.

Intervjuerna har kompletterats med analyser av dokument för att också fånga några konkreta utfall av SDNs arbete. Rapporter, utredningar och andra dokument som belyser avsikterna och processen bakom SKA/BKA har undersökts. Två nedslag har gjorts för att fånga konkreta utfall av SDNs arbete med stadsutveckling. Dels ett urval av tre lokala kunskapsbaser (LKB) som också fungerar som lokala utvecklingsprogram med fokus på stadsplanering och stadsbyggnad. Dels remissutlåtanden från fyra SDN till stadens strategi för utbyggnadsplanering.

Svagheter i den valda metoden är att inga "hårda" utfallsmått har undersökts, det vill säga förändringar i den byggda stadsmiljön eller förändringar i någon grupps eller stadsdels situation och villkor. Huruvida stadsutvecklingsarbetet faktiskt har påverkat människors levnadsförutsättningar, sociala spänningar och den socioekonomiska situationen i olika stadsdelar har därför inte undersökts. SDN-reformen genomfördes 2011 och denna studie genomfördes cirka tre år efter de nya organisationerna etablerats. Både vad gäller större socioekonomiska förändringar omvandling av byggd miljö är tre år försvinnande kort tid. Sociala relationer och materiella förändringar i stadsrummet är tröga processer som troligen bäst fångas genom historiska studier och analyser. Den valda metoden kan därför dölja den eventuella nytta som SDN-reformen har för befolkningen. Styrkorna med den valda metoden är dock att analysen av arbetet med uppdraget i sig fångar den organisatoriska processen som pågår i stadsdelarna. Fördelen med en processutvärdering som denna är att den fångar SDN-reformens avtryck i organisationens verksamhet.

Rapportens disposition

I nästa avsnitt diskuteras ur teoretiskt perspektiv vilka hinder och möjligheter som politik för "social hållbar stadsutveckling" har när det gäller att hantera spänningen mellan tillväxt och omfördelning. Här diskuteras mer noggrant betydelsen i begrepp som "entreprenöriell stadsutveckling" och "social hållbarhet". I avsnitt 3 diskuteras bakgrunden till strategin för social hållbarhet i planering och SDN-reformens syften i Göteborg. I avsnitt 4 diskuteras planeringsprocessen och den dominerande stadsutvecklingspolitiken i staden. I avsnitt 5 presenteras resultaten i utvärderingen i relation till frågorna. I avsnitt 6 summeras och diskuteras resultaten och här föreslås också några punkter för vidareutveckling av strategier för att stärka omfördelande stadsutveckling.

2. Socialt hållbar stadsutveckling: mål, medel, paradoxer

”Hållbar utveckling” har blivit ett kraftfullt och framgångsrikt slagord som vägleder politiska visionsdokument om ett framtida harmoniskt samhälle mellan människor inbördes och mellan människa och miljö. Att verka för ”ett hållbart samhälle” är idag en metaberrättelse som används av aktörer och organisationer med vitt skilda intressen och mål. Trots att begreppet dominerar strategiformuleringar i svenska kommuner är det dock svårt att förutsäga vilka former av åtgärder och konkret politik som ”hållbar utveckling” leder till.

Många upplever möjligen att hållbarhetspolitik syftar till att hantera globala och lokala utmaningar så som att motverka och hantera klimatkrisen, skydda miljön, stärka demokratin och bidra till ett rättvisare och jämlikare samhälle. Dock finns det inget givet samband mellan formulerandet av en policy för ”hållbarhet” och en faktisk förändring av miljö- och människoskadlig politik och verksamhet runt om i världen (Hornborg, 2010). FN:s klimatpanel IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change 2014) bedömer att mänsklighetens bidrag till den globala uppvärmningen genom utsläpp av växthusgaser fortsätter att öka och att konsekvenserna snart kommer att bli oåterkalleliga. Trots att välståndet och rikedomerna i den globala ekonomin har ökat visar rapporter från bland annat OECD (2011), Världshälsoorganisationen (WHO 2008) och FN:s organ för urbana frågor – UN Habitat (2013) – att även ojämlikheter i inkomster, utbildning, levnadsvillkor, ohälsa ökar. Allra mest påtagliga blir ojämlikheterna i de större urbana regionerna där ett allt mer politiskt fokus på ekonomisk tillväxt utan omfördelning enligt UN Habitat riskerar att sätta frågor om social sammanhållning, jämlikhet och befolkningens generella välbefinnande på spel.

Varför används då hållbarhetsbegreppet i politiska visionsformuleringar och hur påverkar detta konkreta åtgärder? Trots att hållbarhetsbegreppet används i samtal och reflektion om miljö, demokrati och jämlikhet förefaller de politiska förändringarna utebli. En möjlig förklaring till den uddlösa hållbarhetspolitiken kan vara att de värden och krafter som styr städer är inflettade i strukturer som skapar en spänning mellan olika målsättningar.

Vilka är då dessa strukturer? I det kommunala vardagsspråket talas det ofta i termer av globalisering, konkurrens, företagsinvesteringar, tillväxt och entreprenörskapets betydelse för den urbana ekonomin. Med andra ord är de internationella ekonomiska krafter som ofta går under namnet "globalisering" en oundviklig dimension i styrningen av städer. Den globala politiska ekonomin snävar in eller öppnar upp det lokala handlingsutrymmet för vissa politiska mål och åtgärder. Exempelvis har globala finansmarknader en central och dominerande roll i styrningen av de investeringar som görs i fysisk och kulturell infrastruktur i städer (Sassen, 2014, Stahre, 2007). För den kapitalistiska ekonomins värdeackumulerande processer är hyror, krediter, räntor, infrastruktur och i stort sett alla aspekter av stadsinvånares vardagsliv attraktiva investeringsobjekt. Det urbana livets olika beståndsdelar tenderar då att förvandlas till varor (Harvey, 2012) vilket ökar intresset från och handlingsutrymmet för marknadens aktörer i frågor om stadsutveckling.

Vad är entreprenöriell stadsutveckling?

Enligt den brittiska geografen och urbanforskaren David Harvey (1989) innebar 1980-talet en betydelsefull omsvängning vad gäller styrningen av städer i västerländska demokratier. Vändningen följde på den globala ekonomiska krisen 1973. Allt fler urbana regimer övergav den storskaliga planeringen, det som Göteborgssociologen Håkan Thörn (2013) kallar för "den urbana ingenjörskonsten", en grundsten i den Keynesianska välfärdsstatens framväxt. I den storskaliga planeringen stod tillfredsställandet av sociala behov (bostä-

der, trygghet, välfärd och goda miljöer) och ekonomisk tillväxt i förgrunden. Efter 1973 uppstod istället en ny form av styrning: den "entreprenöriella" marknadsorienterade nyliberala planeringen. Denna planeringsdoktrin innebär ett ordnande av styrprocesser utefter konkurrensstrategier mellan urbana regioner, ofta genom konkreta insatser för att uppmuntra företagsetableringar, handel och kultur- och idrottssatsningar som marknadsföring. Entreprenöriell stadsutveckling handlar ytterst om att normalisera ett förhållnings-sätt som sätter kapitaltillväxten först och som utnämner denna tillväxt till förutsättning för sociala mål och ekologisk hänsyn.

Konkurrenslogiker är idag normaliserade i offentlig förvaltning och styrning. Detta har inneburit ett upphöjande av "entreprenörskap", "valfrihet" och effektivitetsvärden som primära organiseringskriterier och mål. Entreprenörstaden växer alltså fram tillsammans med *New Public Management* som organiseringsprincip i svenska kommuner (Hood, 1995, Rombach, 1997). Entreprenörstadens styrlogik inbegriper både offensiva strategier av att "rulla ut" investeringar, innovationer och styrsystem (organisationer, incitament, kontroll etc.) men också åtstramningar där praktiker, offentlig egendom och service "rullas tillbaka" (Peck och Tickell, 2002). Målet är att anpassa staden till en föreställd global marknadsplats där konkurrens om kapital sätter ramarna för framtida utveckling (Taðsan-Kok och Baeten, 2012).

Att planera för entreprenörstadens förnyelse syftar enligt vissa till att förverkliga "nyliberalismens rum" präglad av marknadens krav och behov snarare än andra sociala och ekologiska intressen (Gunder, 2010). För andra kan entreprenöriell planering ses som en bland andra normer och praktiker i styrning av städer (Pierre, 2011). Den norska planeringsforskaren Tore Sager menar att entreprenörstadens ideologiska överbyggnad – nyliberalismen – drivs av idén att marknaden ska disciplinera politiken. Nyliberalismens framgång medför en omstrukturering av relationen mellan den kapitalägande klassen och den demokratiska staten. För stadsutveckling innebär det främst premierande av tillväxtorienterade värden utefter de dominerande aktörernas intressen i näringslivet. I en forskningsöver-

sikt om nyliberalismens inverkan på stadsplanering finner Sager 14 typiska policyåtgärder kategoriserat i fyra dimensioner:

- 1) *Ekonomisk inriktning på stadsutveckling*: ett byggande av stadens varumärke, attraherande av kompetens, incitamentskapande åtgärder för att locka företagsinvesteringar i byggd miljö samt konkurrensdrivna upphandlingar.
- 2) *Privata infrastrukturinvesteringar*: fokus på offentligt-privata partnerskap, ökad roll för privat sektor i planering och genomförande samt upphandling av vattenresurser.
- 3) *Styrning av kommersiella zoner*: upprättande av affärsvänliga zoner, fastighetsorienterade renoveringsprojekt och privatisering av offentliga platser med ökad säkerhet och övervakningsverksamhet.
- 4) *Bostads och fastighetsförnyelse*: Avreglering av bostadsmarknad, gentrifiering, privatägda och övervakade kvarter samt inrättande av semi-privata-offentliga organisationsformer för marknadsorienterad stadsutveckling.

Flera studier har påvisat hur planeringstraditionen i Göteborg och andra svenska städer genomgått liknande transformationer, om än med skiftande omfång och fokus (Stahre, 2007, Holgersen, 2014, Sydow, 2004, Sernhede och Johansson, 2006). Thörn (2013) menar att den entreprenöriella stadsstyrningen medför en decentraliserad nätverksstyrning, gentrifiering och marknadisering av kollektiva nyttigheter samt ett ökat fokus på säkerhetsmentalitet och nolltoleras i stadens offentliga rum. I förnyelsen av Göteborg har tillväxtfrågor prioriterats i planer för olika platser och rum. Infrastruktur-satsningar i räls, tunnlar, broar och kollektivtrafik i "Västsvenska paketet" syftar främst till att öka utbudet av arbetskraft för internationella företagsinvesteringar genom att förstora den lokala arbetsmarknaden för företagsetableringar (Tahvilzadeh m.fl. 2014). Målgruppen för de 45 000 boplatser som ska byggas bland annat i och kring Älvstaden är en tämligen stereotyp högspecialiserad yrkeskår som förväntas arbeta i det som ofta kallas för "kunskapstadens"

ekonomi. Sällan brukar stora stadsutvecklingsprojekt fokusera på de många som behövs anställas i lågavlönade servicenäringar som gör kunskapstadens ekonomi möjlig: kassapersonal, lokalvårdare, tekniker och anställda i vård- och omsorg.

Offentlig planering inriktas därför på att i huvudsak bereda attraktiva platser för välbärgade invånare. En av orsakerna till detta är att offentliga investeringar i byggnad och infrastruktur är mycket låga. Det statliga ansvaret för bostadsbyggande har sedan bostadsmarknadens avreglering under början av 1990-talet varit mycket lågt (Nylander, 2013). Offentliga planeringsprocesser är också i stor del finansierade av de som ämnar upprätta byggnader, vilket alltså oftast är privata byggherrar.

Trots att den entreprenöriella stadsutvecklingen dominerat planeringsprocessen sedan 1980-talet har de omfördelande ambitionerna ständigt funnits med på den politiska agendan. Socialförsäkringar, social omsorg, offentligt finansierad utbildning, marknadsregleringar och andra omfördelande institutioner har inte försvunnit, men de har blivit trubbigare instrument i att hantera en allt mer avancerad social marginalisering (Wacquant, 2008). Avregleringar av bostadsmarknaden har exempelvis bidragit till att mindre välbärgade grupper utestängs från attraktiva bostadsorter och offentliga rum (Thörn, 2009, Thörn, 2011, Hedin m.fl. 2011). Frågan är vilken funktion som berättelser och strategier för hållbar utveckling fyller i och eventuellt bortom den nyliberala stadsutvecklingen?

Vad är socialt hållbar stadsutveckling?

Hållbar utveckling användes från början i miljörörelsens berättelser och enligt Parr (2009) "kidnappades" begreppet och förvandlades till ett globalt policyspråk av internationella samarbetsorgan, regeringar, storföretag och städer. Det är en extremt framgångsrik berättelse om ett framtida samhälle präglad av harmoni, välstånd, jämlikhet och säkerhet. Under 1990-talet var det huvudsakligen miljöfrågan som upptog hållbarhetsagendans uppmärksamhet (Boström, 2012). Men i

och med Riodeklarationen och andra globala kraftansträngningar under 1990- och 2000-talet har tillämpningen av begreppet "social hållbarhet" fokuserat på demokratiska processer, fördelningen av makt, rikedom, välfärd och hälsa. "Social hållbarhet" har fått ersätta många av de värdeladdade begrepp som under 1900-talet användes för att beskriva det "goda" samhället.

Begreppet är ett arbetsredskap i politiken idag och fyller en viktig funktion för planerarens reflektioner kring vad samhällsplaneringens syfte och mål bör vara (Gunder, 2006). Å ena sidan präglas dessa samtal av ambitioner att hantera samtida globala och lokala utmaningar så som klimatkrisen och social orättvisa (Davidson, 2009). Å andra sidan är "hållbarhet" en flytande politisk idékonstruktion som kan brukas av förespråkare för vitt skilda värderingar och ideal. Det uttrycker en obestridd positiv och önskvärd färdriktning och något som ur en teknisk synvinkel borde kunna lösas med hjälp av expertkunskap och teknologi (Swyngedouw 2007). Det är i detta sammanhang som begreppet blir svårhanterat: vilket konkret innehåll fylls det med?

Ett fastnaglande av hållbarhetsbegreppet i en specifik betydelse är problematiskt av åtminstone tre anledningar. För det första är det ett *analytiskt* spretigt begrepp vilket innebär att olika vetenskapliga sätt att angripa det i syfte att ge det en definition i olika discipliner inte är samstämmiga. För det andra är begreppet *normativt* eftersom det inbegriper moraliska frågor om vad som är "rätt", "fel", "bra" och "dåligt". Det råder ingen konsensus mellan partier eller planerare om vad det "goda" samhället egentligen är och än mindre hur det bör organiseras. Det som är "gott" i samhället präglas snarare av olika visioner beroende på olika aktörers moraliska och politiska ståndpunkter vare sig de är forskare, debattörer, forskare eller experter. För det tredje är hållbarhet också ett *politiskt begrepp* som används i olika kontexter och tider i olika syften, med olika perspektiv, vilket gör att det i policy- och implementeringsprocesser ges en mångfald av innebörder. Begreppet är öppet nog för olika aktörer att använda för att lösa de problem som uppfattas vara mest angelägna i respektive sammanhang. I och med att det inte finns

någon global hållbarhetskoordinator eller något kontrollorgan som normerar begreppets tillämpning finns det heller inga hinder för varierande tolkningar.

Det analytiska problemet med "social hållbarhet" blir tydligt om vi tittar närmare på hur man inom vetenskap och forskning har försökt utreda och bestämma begreppet. Om social hållbarhet avser former och strukturer för sociala relationer, är det intressant att fråga sig vilka aspekter av det sociala som olika analytiska definitioner lyfter fram som centrala. Littig och Griessler (2005) menar att andemeningen i Riodeklarationen 1992 är att den sociala dimensionen syftar till åtgärder som ska tillgodose mänskliga *behov*. *Arbete* ramas in som ett centralt koncept eftersom det återskapar "naturens" reproduktiva kapabiliteter "över lång tid" på ett sätt som tillgodoser "normativa anspråk på rättvisa, mänsklig värdering och deltagande" (s. 72). Murphy (2012) finner dock i sin kartläggning av en rad olika internationella policytexter och forskningslitteratur att begreppet fångar fyra olika dimensioner som delvis går utöver Littig och Griesslers inramning: *rättvisa* definierat som jämlik fördelning av välfärd och livschanser; *deltagande* i politiska och samhällsliga beslut; *medvetenhet om hållbarhet*; samt *social sammanhållning* med samhällslig tillit som central dimension. Det är alltså en stor skillnad mellan dessa två exempel på definitioner av social hållbarhet. Murphy tillägger med rätta att *rättvisa* och *deltagande* är ifrågasatta och politiserade begrepp vilket innebär ytterligare utmaningar för konkretisering.

Boström (2012) menar att den sociala dimensionens flytande och politiskt laddade karaktär bidragit till att den ofta faller bort från den politiska agendan, trots det ofta upprepade mantrat om hållbarhetens tre dimensioner. I Sverige har det till exempel utvecklats ett gediget administrativt system och rutiner kring miljökvalitetsmål och miljökonsekvensbeskrivningar vilket gör att de ekologiska aspekterna kan ges en viss tyngd i konkreta politiska processer jämfört med olika sociala värden och mål (jfr Vifell och Soneryd, 2012). Social hållbarhet tycks mer tjäna som en portal mellan samhällsvetenskapliga begrepp och teorier och den politiska praktiken, än som ett policybegrepp som kan användas konkret.

Det analytiska innehållet i den sociala hållbarheten blir aningen mer konkret när vi tittar närmare på hur urban- och planerings-teorin har närmat sig begreppet. Yiftachel och Hedgcock (1993) definierade tidigt "urban social hållbarhet" i tre teman: *rättvisa, bevarande av lokala identiteter och gemenskaper* och *urbanitet*. Vilka former av rättvisor, lokala sammanhållningar och specifika urbaniteter som avses går dock inte att specificera utifrån deras analys av australienska städer. En mer konkret utgångspunkt är Ålborg-deklarationens definition där det "socialt hållbara samhället" definieras som en plats

"[...] där människor vill leva och arbeta, nu och i framtiden. De möter de mångfaldiga behov som nuvarande och framtida boende har, är uppmärksamma på deras miljö och bidrar till hög livskvalitet. De är säkra och inkluderande, välplanerade, byggda och förvaltade, och erbjuder jämlika möjligheter och god service till alla." (egen översättning av Dempsey m.fl., 2011 s. 290)

I ett försök att diskutera hur samhällsplanering kan bidra till att förverkliga detta samhälle menar Dempsey med flera (2009) att sociala och fysiska faktorer kan sammanfattas i två huvuddimensioner: social rättvisa och social sammanhållning. *Social rättvisa* avser de rumsliga aspekterna av inkludering och exkluderingsprocesser där särskilt relationen mellan stadsform och tillgång till servicetjänster och rumsliga nyttigheter belyses. Här nämns anläggningar som erbjuder vård, fritidsaktiviteter för barn och vuxna, skolor, myndigheter med mera. *Social sammanhållning* konkretiseras i interaktioner, nätverk, deltagande, stabilitet, identitet och känsla av samhörighet samt trygghet och säkerhet. Definitionerna ger oss visserligen en övergripande vägledning men lämnar samtidigt ett tolkningsutrymme. Vems trygghet och fritid ska prioriteras i planeringen?

Även i diskussioner i Sverige har den sociala dimensionen getts varierande tolkningar. Tunström (2015) delar upp den i fyra näraliggande begrepp: *social blandning*, *socialt kapital*, *social sammanhållning* och *vardagsliv*. Weingaertner och Moberg (2014) menar dock i sin genomlysning av begreppet att det finns en underliggande förståelse i

litteraturen om tre nyckelteman: *socialt kapital*, *humant kapital* och *väl-befinnande*. Rättvisedimensionen finns inte med i deras analys och vidare argumenterar de att "socialt kapital" och "välbefinnande" kan fyllas med konkreta indikatorer och koncept som sedan kan vägleda konkreta praktiker. Det som dock förefaller vara det avgörande är just konkretionen i sista steg, eftersom begrepp som "social kapital" och "välbefinnande" präglas av ett brett tolkningsutrymme. Den underliggande förståelsen om att "socialt kapital" är viktigt kan förändras när detta begrepp ska konkretiseras.

Urbanforskaren Sören Olsson (2012) som haft stor betydelse för hur social hållbarhet ramats in i Göteborgs stads processer definierar två centrala innebörder i begreppet: välfärd som försäkrar individer en "hygglig tillvaro" genom rättvis resursfördelning; samt samhällets "problemlösningskapacitet" där fokus ligger på samspelet mellan civilsamhälle och myndigheter. Även Olssons begrepp ställer oss inför analytiska och moraliska dilemman när "hygglig tillvaro" och "problemlösningskapacitet" ska preciseras. Olsson påpekar också själv att definitioner av social hållbarhet fungerar orienterande och riktningsgivande snarare än som "underlag för exakta mätningar" (s. 1). En kontrasterande inställning har arkitekturforskare inom exempelvis "space-syntax"-teoribildningen, som definierar hållbarhet i tämligen precisa termer av *läge*, *närhet* och *avstånd* i relation till fysiska, sociala och andra resurser i de urbana rummen, exempelvis parker, arbetsplatser, kultur, rekreation och samhällsservice (Legeby m.fl. kommande). Ovanstående visar att social hållbarhet tenderar att definieras i en *proceduriell* och en *substantiv* dimension. Hållbarhet är en process som "demokrati" och "deltagande". Hållbarhet är också ett tillstånd: "jämlighet", "rättvisa", "välfärd" och/eller "sammanhållning". Men formen för deltagande och demokrati, liksom innehållet i rättvisa och jämlighet behöver konkretiseras för att kunna vägleda konkreta politiska åtgärder.

I litteraturen om "rätten till staden" (Lefebvre, 1991), den rättvisa staden (Fainstein, 2010, Harvey, 1992) och rumslig rättvisa (Dikec, 2007) pågår en spänningsfylld diskussion där begreppet "rättvisa" i förhållande till stadsutveckling ges ett flertal olika definitioner. En

vanlig konfliktdimension i analytiska och normativa debatter är huruvida sociala och ekologiska relationer överhuvudtaget kan vara "hållbara" inom ramen för kapitalistiska politiska och ekonomiska strukturer. Brundtlandskommissionens bedömning var att teknologi och social organisering kan styras och därmed "bereda väg för en era av ekonomisk tillväxt" (Brundtlandkommissionen 1988, punkt 27). Det finns dock en motsatt ståndpunkt som är kritisk mot tanken att marknadsmekanismer och politiska organ som inbäddade i kapitalismens drivkrafter kan förenas med hållbar social och ekologisk utveckling (Klein, 2014).

Det tycks alltså inte finnas någon väg runt normativa och moraliska ställningstaganden i försöken att definiera det "socialt hållbara". Begreppet har inget fast innehåll och därför inte något på förhand givet resultat. Hur det används beror helt på de värderingar som finns i den organisation som använder begreppet. Ingen definition är fri från politiska ställningstaganden som inbegriper idéer om människor och samhället. Det är kanske här anledningen till begreppets framgång kan finnas. "Hållbarhet" erbjuder beslutsfattare ett språk med ett högt affektionsvärde och vagt innehåll. Det är många som instämmer i att hållbarhet är önskvärt, begreppet har en positiv klang och andas framtidstilltro. Den vaga innebörden möjliggör dock vitt skilda "hållbarheter" som inspirerar lika vitt skilda, konkreta åtgärder (Davidson, 2014).

Hållbarhetspolitikens paradoxer

Allt fler uppmärksammar det paradoxala i att hållbarhetspolitiken trots varierande definitioner av rättvisa, välfärd och ekologisk hänsyn, likväl inte förändrar samhället till att varken hantera ekologiska eller sociala utmaningar. Tvärtom förefaller många urbana utvecklingsprojekt snarare stärka rådande strukturer som förvärrar både ojämlikhet och miljö omvända resultat. Den tysk-amerikanska stadsplaneringsforskaren Peter Marcuse hävdar exempelvis att hållbarhetsmålet i sig utgår från en vision om att upprätthålla status quo:

om något förändras i led med hållbarhet, innebär det förändringar som samtidigt konserverar den rådande ordningen (Marcuse, 1998). Det existerar visserligen skarpa policyformuleringar och ibland fruktbara projekt. Men det behöver inte leda till att städer blir tryggare, säkrare, mer jämlika eller mer miljövänliga. Hållbarhetsbegreppets funktion i politiska processer har därför kommit att bli föremål för kritik i sig (Shaw, 2013, Gunder, 2006)

Faran med begreppet ligger i dess förmåga att mobilisera disparata krafter runt en optimistisk framtidsvision som samtidigt bidrar till att rådande maktrelationer bevaras (jfr Swyngedouw 2007). Den brittiska planeringsforskaren Mike Raco (2014) beskriver idén om hållbar stadsutveckling som "post-politik", det vill säga ett neutraliserande av motsättningar kring en rådande politisk ordning. Syftet är att konservera kapitalismens maktrelationer i dess nyliberala tillstånd och få det att framstå som enda möjliga vägen framåt. Hållbarhet reduceras då till politik för ekonomisk tillväxt och planeringens bidrag blir att underlätta denna tillväxt. Raco menar att "hållbar stadsutveckling" därför är ett "anti-utopistiskt utopiskt projekt" (Raco, 2014, s. 26). Även den norska genusforskaren Randi Gressgård (2015) ser hållbarhetsbegreppet som ett framgångsrikt verktyg för mobilisering och enande av olika aktörer kring politiska visioner om bättre levnadsförhållanden och minskad segregation. Med exempel från Malmö visar hon hur social hållbarhet ramas in och presenteras i tillväxtfrämjande ambitioner. Hållbarhetsbegreppet skapar en känslomässig "fantasi" om att den framtida jämlika staden kan åstadkommas genom tillväxt, menar Gressgård. Davidson (2009) menar att social hållbarhet lyfter frågan om social politik, men att denna i sin tur kan omformas till att tjäna olika syften. "Det sociala" kan till exempel definieras som *problem* eller som *möjligheter*. Formuleras social hållbarhet som *sammanhållning*, *gemenskap*, *tillit*, *lokal samhörighet* och *identitet* förvandlas det sociala till en *tillväxtbekräftande* faktor. Tillväxt kan till exempel villkoras av god stämning, trygghet och harmoni i stadens varumärkesbyggande eller kombineras med försök att förmå människor att anpassa sina livsstil till en entreprenöriell utvecklingspolitik (Raco, 2012). Det sociala kan också formuleras som ett

problem, en skadlig effekt av en tillväxtorienterad politik eller ett hinder för att åstadkomma den kulturella och sociala gemenskap som krävs för en framgångsrik entreprenöriell strategi. Här kan traditionell omfördelande välfärds politik kompletteras med övervakande, disciplinerande och repressiva säkerhetsorienterade insatser (Thörn, 2012).

Den ekonomiskt orienterade stadsutvecklingen förefaller ha ett eget hållbarhetsbegrepp jämfört med den omfördelande stadsutvecklingen. Tunström och Bradley (2015) menar att rådande tillväxtorienterade stadsplaneringsideal använder ett hållbarhetsbegrepp som inte utmanar de behov och intressen som bygg- och fastighetsbranschen har, utan snarare är tämligen integrerade i den stadsutveckling som byggherrar efterfrågar. Den "goda" staden passar också tillväxtmålen. "Förtätning", "funktionsblandning", kvartersstrukturer och energieffektiviseringsinsatser definieras som socialt hållbara värden eftersom de uppmuntrar till tillväxt, handel, möten och integration. Samtidigt ökar utsläppen av klimatgaser till följd av konsumtionsorienteringen och de boendes homogena etniska och sociala tillhörigheter speglar något annat än den "mångfald" och integration som eftersträvas i retoriken.

Kulturgeografen Jon Loit illustrerar i sin avhandling hur den sociala dimensionen förvandlas till dominerande stadsutvecklingspolitik och ställer frågan hur och för vem ett "Stockholm i världsklass" planeras. De sociala ideal som präglar Stockholms nybyggnadsområdet Norra Djugårdsstaden och förändringsarbetet i de utsatta stadsdelarna i Järvaområdet menar Loit är "sociala strategier på nyliberala villkor". Social hållbarhet ska förverkligas genom att motverka segregationen i staden men överskuggas i praktiken av en nyliberal konkurrens- och marknadsorienterad planeringsinriktning. De sociala ambitionerna förenas med eller anpassas in i en nyliberal planeringsorganisation som sätter ekonomiska incitament för planeringen främst. Planeringen fokuserar exempelvis på att skapa nyliberala *individer* där till exempel en "ekologisk livsstil" som förväntas bidra till hållbarhet reserveras för höginkomsttagares konsumtionsorienterade livsstilar (jfr Bradley, 2009). Förutsättning för hållbarhet förväntas också vara "den täta och blandade staden med ett rikt of-

fentligt liv", något som ställs i direkt kontrast till den grannskapsplanering som präglar Järvaområdet. Dessutom präglas inte nybyggnadsområden som förknippas med hållbarhet av funktionell eller befolkningsmässig mångfald. Planeringen misslyckas med att motverka segregationen och bidrar istället till att förstärka den, menar Loit. Ett av de centrala problemen för "det sociala" i planeringen av Järva består av kontrasten mellan de individer som planeringen utgår från (kapitalstarka individer) och som *de facto* lever i stadsdelar som Husby, Rinkeby och Tensta. Insatserna förvandlas då till försök att med mjuka medel disciplinera en dominerande icke-vit och kapitalsvag befolkningsgrupp, för att anpassa den till livsstilar som tillhör en vit svensk medel- eller överklass (Loit 2014, s. 242).

Liknande paradoxer har också konstaterats i planeringen av Göteborgs nya stadsdelar. Holgersson och Thörn (2014) visar hur planerare å ena sidan argumenterar att den nybyggda stadsdelen Kvillebäcken skulle bidra till en "blandstad" men å andra sidan att utvecklingsprocessen inte bidrog till att ta hänsyn till de i praktiken blandade verksamheter som fanns på platsen före exploateringen. Trots att kommunen några år tidigare hade identifierat en rad värden i områdets spretiga verksamheter bidrog de höga markvärdena till att området jämnades med marken för att göra plats för de nya byggnaderna.

Social hållbarhet förefaller alltså vara ett tveeggat svärd i stadsutvecklingspolitiken. Å ena sidan pratas det om rättvisa, jämlikhet och demokrati. Här handlar det inte bara om retoriska grepp utan om faktiska resurser till olika projekt och processer. Å andra sidan bidrar dock hållbarhetsretoriken till att dölja och därmed legitimera orättvisa, ojämlikhet och icke-demokratiska beslutsprocesser i led med entreprenörsstadens logiker. Vad "det sociala" förvandlas till anpassas utefter globalt och lokalt specifika maktrelationer. Även om den entrepröneriella stadsutvecklingen dominerar politiken för stadens förnyelse har likväl vissa städer förmått avancera en mer effektfull omfördelade politik än andra (Fainstein, 2010). I internationell jämförelse är förhoppningarna höga på vad städer i den svenska kontexten kan åstadkomma givet den framstående politiken för både miljö och välfärd. Hur Göteborg hanterar spänningen mellan tillväxt

och omfördelning och vilken roll en politik för social hållbarhet har i kraftmätningen ska vidare undersökas i denna studie. Här har organisering för social hållbarhet lyfts fram som ett sätt att stärka omfördelande stadsutveckling.

Organisering för social hållbarhet

I Göteborgs stads inramning av social hållbarhet har innebörden konkretiserats som *en stad med så små sociala klyftor som möjligt mellan invånarna* vad gäller levnadsförutsättningar och framtidsutsikter. Detta placerar rättvisa i förgrunden för stadsutvecklingspolitikens syfte. Avsikten med både sociala konsekvensanalyser och SDN-reformen är att stärka den omfördelande stadsutvecklingspolitikens inriktning genom kunskapsbyggande, samverkan, medborgardeltagande och systematisering av lokala sociala erfarenheter i planeringsprocesser. Antagandet är att en mer jämlik stad kan åstadkommas genom att planerares kunskaper om sociala frågor höjs samtidigt som planeringsprocessen decentraliseras och breddas med deltagande av exempelvis SDN och enskilda medborgare. För de stadsutvecklare som rekryteras till respektive SDN och utvecklingsavdelningar innebär det en roll där samverkan och kommunikation med andra aktörer blir central för formulandet av lokala perspektiv, behov och strategier.

Planeringsteori erbjuder ett smörgåsbord av olika ideala institutionella arrangemang med syftet att råda bot på olika problem. Den entreprenöriella stadsutvecklingen betonar vikten av flexibla och effektiva förhållningssätt med marknaden och konkurrensen som drivande logiker. En fullständig rättvisande genomgång av olika planeringsmodeller låter sig inte göras här. Men om vi zoomar in på diskussioner om vilken form av planering som den (visserligen svårbestämda) "hållbarheten" kräver, är det två centrala modeller som brukar dominera: advokatplanering och kommunikativ planering. I advokatplaneringen är fokus på planerares roll som en engagerad och medveten expert med ett etiskt ansvar att stödja samhällets utsatta grupper. De ideala arbetssätten betonar skapandet av relationer

med befolkningen på de platser som ska planeras genom nära och djup samverkan som uppmuntrar till deltagande, social mobilisering och lokalt inflytande (Fischer, 2009, Denvall m.fl., 1997). Även den "kommunikativa planeringen" lägger vikt vid planerares förmåga men betonar processers samverkande, inkluderande, deltagande och dialogande kvaliteter. Eftersom värderingar och världsbilder är kulturellt inbäddade, antas enskilda experts förmåga att uttala sig om olika gruppers rätta behov och intressen vara begränsade. Planerare bör därför sträva efter att sammanföra och jämkä olika kunskaper och intressen till ett situationsbundet samförstånd kring vad som kan tänkas vara "bra" åtgärder och "goda" värden att eftersträva (Healey, 2006).

Både advokat- och kommunikativ planering är tämligen öppna ramverk som båda gör anspråk på att resultera i en mer rättvis, hållbar och demokratiskt utformad stad. I kommunala organisationer tenderar de att samsas med flera andra perspektiv och ideal, inte minst de entreprenöriella logikerna. Det går därför inte att prata om en strikt kommunikativ planeringsmodell i praktiken. Istället bär vissa processer drag av olika ideal som på olika sätt slår igenom i praktik.

Ytterligare ett sätt att stärka medvetenhet och kunskapsgrund kring planeringinterventioners sociala konsekvenser har varit att utveckla metoder för så kallade "social impact assessments". Sociala konsekvensanalyser skulle kunna jämföras med de redan etablerade och juridiskt reglerade miljökonsekvensbeskrivningarna. De blir ett sätt för planerare att integrera och organisatoriskt medvetandegöra sociala hållbarhetsfrågor genom att försöka värdera planeringsinterventioners konsekvenser för människor och samhällen över tid. Det finns ingen entydig definition av vad en social konsekvensbedömning, -beskrivning eller -analys är. Enligt Vanclay (2002) är en social konsekvensanalys en process som bör säkerställa att sociala frågor inkluderas projekt och planer vilket kan definieras som:

(...) att analysera (förrutsäga, värdera och reflektera) och styra planerade interventioners (policies, program, planer, projekt) avsedda och oavsedda konsekvenser på människors miljöer och sociala förändringsprocesser för att skapa en rättvisare och mer hållbar biofysisk och mänsklig miljö (egen översättning, Vanclay 2002, s. 190).

Esteves med flera menar att det inom forskningslitteraturen råder stor samstämmighet om vad som är "god" praktik när en social konsekvensanalys genomförs: de är deltagande, stödjer berörda befolkningsgrupper och myndigheter, ökar förståelser för hur förändring kan åstadkommas och stärker de involverades kapacitet att förhålla sig till förändring, och de inbegriper en bred förståelse av sociala konsekvenser (Esteves et al., 2012). Det finns också en gemensam utgångspunkt att syftet med sociala konsekvensanalyser är att förbättra livet och förutsättningar för sårbara och missgynnade grupper.

Med en så bred definition kan det bli otydligt både vad som kan eller inte kan betraktas som en konsekvens, liksom hur man ska förstå orsakssamband. Konsekvensanalyser inbegriper kartläggningar och beskrivningar av tillstånd, men vissa är kritiska till att reducera analyser till checklistor med olika indikatorer som ska bockas av (Vanclay, 2002). Syftet med en konsekvensanalys kanske främst ligger i att med olika metoder fånga relationen mellan en planerad åtgärd och den situation som beskrivs och önskas att förändras. Detta kan göras genom undersökningar och kartläggningar av de perspektiv och värderingar som präglar boendes och brukares erfarenheter av platser brister och potential. Men som Sarinen och Kumpulainen (2006) argumenterar har analyser som endast grundar sig på subjektiva erfarenheter genom exempelvis medborgardialoger begränsade möjligheter att ta hänsyn till ofta komplexa orsaksrelationer. Vilka metoder som ska understödja noggranna, reliabla och valida konsekvensanalyser som både beskriver tillstånd och analyserar orsaksrelationer beror på situation, sammanhang och den specifika planeringsåtgärd kan och bör möjligen variera.

3. Bakgrund: Social hållbarhet och SDN-reformens syften

Vilka idéer och problemställningar ligger bakom det nya reglementet om ett starkare inflytande för SDN? Av intervjuer och dokumentanalyser framgår att reformens strategier med koppling till begreppet social hållbarhet hade sina rötter i en organisatorisk mobilisering för att stärka den omfördelande stadsutvecklingen. Det var dock inte bara SDN-reformen som skulle bidra till detta. Ett av de centrala verktygen som formulerades för att konkretisera social hållbarhet och den sociala dimensionen i planeringsprocesser är de så kallade barn- och sociala konsekvensanalyserna. Arbetet med att formulera dessa verktyg når längre tillbaka tidsmässigt än tillkomsten av de tio nya SDN. Runt 2009-2011 blev SKA/BKA och SDN-reformen ett sätt för den omfördelande stadsutvecklingens förespråkare att flytta fram sina positioner i organisationen. Tre processer var under 2000-talet centrala för formerandet av dessa idéer: strategiskt arbete för trygghet i staden, expertenheten S2020 som verkade för ett socialt hållbart Göteborg samt en kraftsamling på Stadsbyggnadskontoret kring sociala och lokala frågor.

Tryggare Mänskligare Göteborg (TMG) som bildades runt år 2000 fungerade som ett brottsförebyggande råd och leddes av kommunstyrelsens f.d. ordförande Göran Johansson (S). TMG arbetade med brottsförebyggande strategier men tog genom begreppet "trygghet" ett bredare tag om frågan om "säkerhet" i staden. Här skapades en rad nya tanke- och arbetssätt i stadsutvecklingspolitiken.⁴ Ett uppmärksammat initiativ är arbetet med "trygghetsvandringar" som fungerade som en sorts mikrodialoger mellan boende, brukare och

⁴ Läs mer på Tryggare mänskliga Göteborgs hemsida: tryggaremanskligare.goteborg.se

tjänstepersoner som planerare och arkitekter i frågor om stadsplanering och byggd miljö (Andersson-Ek, 2009). Ett annat initiativ var ett nätverk som utvecklade perspektiv och strategier för barns och ungas trygghet och deltagande i planeringsprocesser. Här uppmärksammades frågor om barns plats i stadens rum och deltagande i en tvärsektoriell process som involverade verksamheter som kultur, pedagogik, arkitektur och trygghet och som utmynnade i bland annat en metod för barnkonsekvensanalyser (BKA).

Den andra processen var de samlade erfarenheter och praktiker som de områdesbaserade insatserna skapat i stadens olika förvaltningar. I svenska storstäder har urbant utvecklingsarbete till stora delar fokuserat på kvarter och stadsdelar som helt eller delvis tillhör det så kallade "miljonprogrammet" som byggdes under 1960- och 1970-talet. Under denna tidsperiod omdanades många stadskärnor genom den så kallade "stadssaneringen" där 1800-talets nergångna kvarter helt eller delvis revs för att göra plats för nya kommersiella eller bostadsorienterade stadsbyggnadsprojekt (Bergman, 2010). Samtidigt skulle bostäder för en växande befolkning byggas, vilket ofta gjordes med nya industriella tekniker för massproduktion på relativt billig åkermark i städernas utkanter med grannskapsplaneringen som utgångspunkt (Stenberg et al., 2013). Här föddes de bostadsområden av vilka många idag går under det negativt belastade och stigmatiserande begreppet "förort", ett ord som blivit synonymt med "problemområde" (Ristilampi 1999). Områdesbaserade insatser har pågått mer eller mindre sedan områdena byggdes och har vanligen bestått av tidsbegränsade projekt och insatser med fokus på sociala relationer och fysisk miljö (Olsson och Törnquist, 2009). Det är viktigt att betona att beskrivningen inte gäller samtliga bostadsområden byggda under denna tidsperiod, utan främst de storskaliga och geografiskt avgränsade, i Göteborg framförallt Angered, Hammarkullen, Hjällbo, Frölunda, Biskopsgården och Tynnered.

Under 1990-talet och 2000-talet trappades dessa projekt upp genom stora statliga anslag i den så kallade "Storstadssatsningen" (Tedros, 2008). Utvärderingar visar att projekten i vissa avseenden skapat bättre levnadsmiljöer, men att samtidigt både den etniska och

socioekonomiska boendesegregation liksom ojämlikheten i staden ökat under perioden (Andersson et al., 2010, Integrationsverket, 2002, Olsson och Törnquist 2009). De nya utvecklingsprogram som Alliansregeringen initierade rymde begränsade mängder ekonomisk omfördelning och fokuserade huvudsakligen på frågor om tillväxt och företagande, ofta finansierade genom EU:s regionalfonder.

Efter årtionden av utvecklingsarbete fanns det i stadens organisation en bred och djup kompetens om dessa områdens villkor och förutsättningar, segregationens dynamik och integrationens hinder och möjligheter. Efter 2005 när den sociala oron blev mer påtaglig i svenska storstäder samtidigt som stigmatiseringen av förortsområden ökade genom bland annat medias uppmärksamhet, uppstod en frustration i SDF och andra förvaltningar. Tidigare hade utvecklingsprojekten som inriktats på att göra levnadsvillkoren bättre i socialt utsatta stadsdelar som Angered, Bergsjön och Lärjedalen. I stadens organisation är det dock de centrala förvaltningarna som utgör fundamenten i markanvisningen, trafikplaneringen, översikts-, program- och detaljplaneringen samt planeringen av park- och fritidsplatser. Med andra ord hade de 21 tidigare SDN ingen större roll i beslut som gällde centrala planeringsprocesser.

Vilket ansvar har centrala förvaltningar för sociala frågor och för att bryta segregationen i staden? Denna fråga sattes på stadens agenda genom bildandet av expertenheten S2020 (Socialt hållbart Göteborg 2020) som placerades under sociala resursnämndens förvaltning. Denna enhet utgör den andra avgörande processen bakom SDN-reformen och bildandet av SKA/BKA. En av initiativtagarna och sedermera chefen för S2020 hade tidigare ansvarat för både integrations- och mångfaldsfrågor. Att motverka boendesegregationen och dess negativa effekter var centrala för S2020 som omformulerade uppgiften till arbete för en "socialt hållbar stad" (ITP1, Larberg 2013). I S2020 initierades en övergripande kunskapsbildnings- och spridningsprocess som lade grunden till SKA/BKA och "kunskapsmatrisen". Målet för enheten var att sätta den omfördelande stadsutvecklingspolitiken på dagordningen hos samtliga centrala förvaltningar med ansvar för tekniska frågor. I uppdragsbeskrivningen till

S2020 formulerades detta som att "planeringsarbetet skall vid behov korrigeras så att en socialt hållbar utveckling stimuleras" (Larberg, 2013, s. 27). En av de centrala tjänstepersonerna på S2020, arkitekten Vanja Larberg formulerar uppdraget som "planeringskritiskt" och präglad av en planeringssyn som utgår från att åstadkomma bättre samverkan mellan tekniska specialistförvaltningar och sociala generalistförvaltningar. En förebild var arbetet med de lagstadgade miljökonsekvensbeskrivningarna. Intentionen var att den sociala dimensionen i planeringen skulle ges samma tyngd.

Den tredje processen pågick på SBK som tagit till sig av kritiken från bland annat S2020, mediernas rapportering om social oro och som dessutom själva omformulerat sina utmaningar i strategiarbetet. Här brottades handläggare och strateger med frågeställningar kring olika lokala förhållanden. I arbetet kring att formulera så kallade lokala program inför översiktsplanen (ÖP 2009) hade förvaltningen 21 SDN-organisationer att samarbeta med i syfte att få in lokala perspektiv, insikter och utblickar. Den handläggare på SBK som ansvarade för koordineringen av de lokala perspektiven i ÖP menade att SDNs förmåga att bidra erfarenheter till planeringsprocessen genom att svara på SBKs remisser varierade kraftigt. Remisser besvarades av allt från bibliotekarier och informatörer till lokala Agenda 21-projektanställda, beroende på de lokala förutsättningarna. Vissa stadsdelar hade upparbetat rutiner kring att svara på planremisser och på andra sätt samarbeta med SBK, men de flesta hade inget strukturerat förhållningssätt. Kapaciteten att hantera planremisser var ibland väldigt svag. I stadsdelar där trycket på planering och exploatering varit högt har de gamla SDN arbetat upp tydligare förhållningssätt. Detsamma har gällt i särskilt utsatta områden där statliga och EU-finansierade program har pågått (ITP2 och ITP3).

En utredning som genomfördes 2009 på uppdrag av S2020 tittade närmare på vilken instans i organisationen som borde "stå för de sociala perspektiven i planeringsprocessen". Följande slutsats drogs om rådande situationen för SDN:

Det vanliga förefaller vara att man är med på ett hörn i startmöten och andra möten, skriver remisser på planförslag och där påtalar krav på förskolor, skolor och trafiklösningar utifrån verksamhetsförvaltningarnas synpunkter, samt medverkar i den lokala ÖP:n (Göteborg 2013, s. 3).

Utredningens slutsats var att kapaciteten borde stärkas för SDN att inta en "aktivare, mer inflytelserik roll baserad på sina lokala åtaganden, kontakter och kunskaper" i planprocessen (s.3). Arbetet föreslogs utgå från att utforma lokala utvecklingsprogram, mer kontinuerligt engagera medborgarna i dialoger och bidra till att genomföra sociala konsekvensbeskrivningar i anslutning till planärenden.

Sociala oroligheter och segregation blev runt 2006-2007 föremål för offentlig debatt i staden, bland annat i samband med dialogprocesser kring nybyggnationen vid Södra Älvstranden (GP 2009-01-30), bilbränder och våldsamma sammandrabbningar mellan blåljusmyndigheter och unga i stigmatiserade bostadsområden. Debatten satte frågan om den omfördelade stadsutvecklingen på agendan igen: varför ökade segregationen trots flera årtionden av områdesbaserade satsningar och andra projekt? Samtidigt stod frågan stadsutveckling högt på den politiska agendan med fokus på enorma investeringar i bostäder, arbetsplatser och transportinfrastruktur. Göteborgs stadsomvandling och politisk-ekonomiska omdaning initierades visserligen redan på 1980-talet då "Kunskapsstaden" och upplevelse- och tjänsteserviceekonomin skulle bli den nya basen i näringslivet i kölvattnet av 1970-talets industrikras (Sernhede och Johansson 2006). En viktig politisk process var den stadsregionala ansträngningen som samordnades av Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), ett samarbetsorgan för de tretton kommunerna i storstadsområdet som tillsammans enats om en gemensam planeringsinriktning för den regionala infrastrukturen. En rad viktiga investeringsprogram och framtidsvisioner har antagits i GR genom fyra på varandra följande överenskommelser: "Uthållig tillväxt" (GR 2006), "K2020", "strukturen" och "Hållbar tillväxt" (GR 2013). Göteborg fungerar i dessa långsiktiga planer som regionens kärna och ekonomisk motor.

En av förutsättningarna för utvecklingen anses vara utbyggnad av nya attraktiva bostäder (45 000 boplatser) för att locka till sig eller behålla välutbildade och entreprenörsdrivna skattebetalare. Ytterligare 60 000 arbetsplatser ska byggas, flertalet i de centrala kvarteren på båda sidor om Göta Älv - "Älvstaden". Erfarenheten från tillkomsten av området Eriksberg, som stod klart vid denna tidpunkt, var att företag och politisk-administrativ elit förhandlade i slutrum och satte riktlinjerna (Sydow, 2004). Den dialogprocess som initierades kring Södra Älvstranden bjöd in medborgare i olika former för att delta i formandet av planen. Resultatet kom dock att bli detsamma som Eriksberg och de inbjudna medborgares inflytande begränsades avsevärt i relation till löften i startpunkten (Åström och Granberg, 2009, Thörn, 2008).

Inför planerandet av de övriga stadsdelarna på båda sidorna av Göta Älv riktades därför en intern kritik mot SBK och andra förvaltningar som fungerade som en blåslampa gentemot planhandläggarna. Det fanns ett behov att tydligare åskådliggöra redan existerande och fungerade arbetssätt, sådana som skulle kunna utvecklas för en mer omfördelande stadsutveckling. Ett särskilt uppdrag skapades av SBK för att genomlys rutiner för arbetet med sociala aspekter i planeringsprocessen. Resultat visade på två motsatta tendenser. Det fanns en del värdefulla erfarenheter av medborgardialoger och andra former av kartläggningar av sociala dimensioner. Basen för arbetet var dock i regel enstaka handläggares ambitioner, drivkrafter och perspektiv snarare än ett helhetstänk. SBK initierade därför en process för att bättre strukturera förhållningssättet till den sociala dimensionen. Studiebesök och lärdomar från andra svenska och skandinaviska städer visade att flertalet verkade famlande och osäkra och att tydliga arbetsmodeller saknades. Staden var tvungen att finna sin egen väg (ITP2, ITP3).

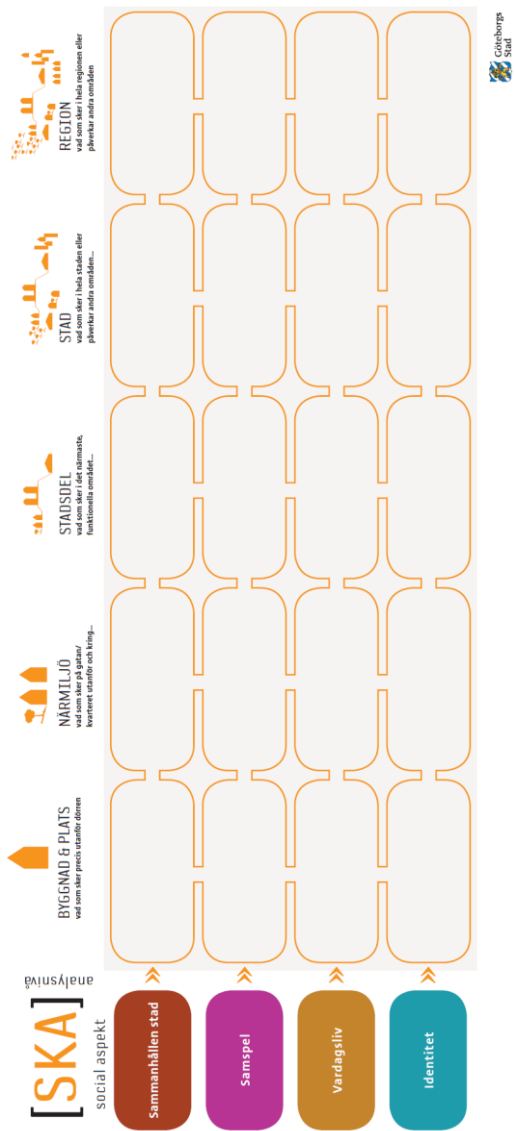
Matris för barn- och sociala konsekvensanalyser

Arbetet med trygghet och barnperspektivet, S2020s grepp om den sociala dimensionen av hållbar stadsutveckling samt SBKs utvecklingsarbete kring lokala och sociala aspekter i planeringen sammanstrålade. En arbetsgrupp bildades, bestående av de personer som börjat samordna perspektiv och idéer, jämföra strategier med varandra och till slut vaska fram de verktyg som idag utgör grunden i arbetet med sociala aspekter i planeringsprocesser: Barnkonsekvensanalys (BKA), Sociala konsekvensanalyser (SKA) och webbredskapet "Kunskapsmatrisen" som ett interaktivt dokument där exempel och forskning kan tilläggas och uppdateras av stadens medarbetare⁵.

I Figur 1 åskådliggörs grunderna i detta arbete där "social hållbarhet" i fysisk planering delas upp i fyra "sociala aspekter": *sammanhållen stad*, *samspel*, *vardagsliv* och *identitet*. Det som skiljer BKA är den ytterligare aspekten *hälsa och säkerhet*. Argumentet till varför BKA inte skulle integreras med SKA var att barns perspektiv ofta tenderar att osynliggöras. Kunskapsmatrisen har något mer utvecklade rubriker, exempelvis *samspel och möten*, *ett fungerande vardagsliv*, *identitet och upplevelse*, *hälsa och gröna städer* samt *trygghet och öppenhet*. Det sista temat finns inte med i SKA eller BKA. De olika temana fördelas på olika nivåer: *byggnadsplats*, *närmiljö*, *stadsdel*, *stad* och *region*. Inom varje box som uppstår i denna ungefär 20-rutiga matris kan aktörer göra en analys själva eller tillsammans med andra. Här kan olika situationer och konsekvenser beskrivas eller inventeras och åtgärder med fokus på en pågående insats eller plan diskuteras. Rubrikerna i SKA/BKA bestämdes genom förhandling och samtal mellan involverade aktörer och speglar därför olika synsätt på vad en "socialt hållbar" stad kan betyda. Den som söker efter svar på vad som är "rätt" eller "fel" stadsutveckling genom att använda SKA blir nog besviken. Varje tema fördjupas på S2020:s hemsida i forsknings- och teorigrundade essäer. Sören Olsson, professor emeritus i socialt arbete vid Göteborgs universitet och arkitekten Vanja Larberg var

⁵ <http://stadsutveckling.socialhallbarhet.se/>

Figur 1 Matris för sociala konsekvensanalyser



vid denna tid anställda på S2020 och centrala aktörer i skrivandet. Texterna under respektive tema fördjupar förståelsen men ger inga färdiga svar på vad exempelvis en "sammanhållen" stad kan tänkas vara i konkret byggd form i olika situationer:

Den sammanhållna staden är också en stad där det finns en hög tillit i relationerna i samhället, och många sociala kontakter och relationer mellan människor och gentemot det samhälleliga. Kunskaperna och kompetensen som finns bland enskilda individer synliggörs och utvecklas i ett kapacitetsbyggande sammanhang där synergieffekter uppstår. Det är en stad där de samhälleliga funktionerna är synliga på de offentliga platserna och bidrar till en ökad tillit.

Vi kan alltså urskilja tre viktiga utgångspunkter för en sammanhållen stad:

- Att det finns en förståelse för andras villkor genom att människor korsar varandras stråk.
- Att det är en stad där alla delar i livet vävs samman.
- Att det är en stad där tillitsfulla relationer ger goda förutsättningar för människor att utvecklas.⁶

Vidare diskuteras frågor om segregation, blandstad och olika perspektiv på planeringsteorier. Läsaren får insikter om vad begreppet "sammanhållen" kan betyda men som framgår av citatet ovan är det konkreta innehållet vad avser till exempel hur processer ska utformas och hur bostäder och kvarter struktureras för att uppnå ovanstående ideal tämligen tydliga.

Ett nytt uppdrag för stadsdelsnämnderna

I samma skede då SKA/BKA förhandlades fram initierades även en översyn av SDN-organisationen. En utredare på stadskansliet tillsattes av kommunstyrelsen för att formulera ett förslag till ny SDN-organisation. S2020 och SBK-gruppens problembeskrivning av SDNs bleka roll och behovet av att stärka den sociala dimensionen i planeringsprocesser präglade utredningens analys. En central problembild

⁶ <http://stadsutveckling.socialhallbarhet.se/en-sammanhallen-stad/>

var de 21 stadsdelarnas vitt skilda demografiska sammansättning där ett fåtal stadsdelar axlade nästa hela ansvaret för stadens allra fattigaste och mest utsatta befolkning. Utredningen ansåg det önskvärt att skapa en ökad "socioekonomisk blandning" i stadsdelarna. Fördelen med blandade stadsdelar beskrevs vara att politik och förvaltning då skulle tvingas förhålla sig till både rika och fattiga människors behov:

Genom att sammanföra stadsdelar med olika socioekonomisk struktur till en stadsdel kommer fler politiker och tjänstemän att i högre utsträckning än idag behöva värdera olika människors olika behov i den egna stadsdelen. Därmed kan kunskapen och förståelsen för segregationens strategiska betydelse för stadens utveckling öka hos fler politiker och tjänstemän. (Göteborg 2009 s. 9)

I utredningen tilläggs att en organisationsförändring troligen inte kommer att råda bot på segregationen men att det kan bidra till att höja medvetenheten om problemen. Vidare ansågs också färre antal SDN och ett stärkt lokalt utvecklingsarbete med miljö, trafik och stadsutveckling kunna leda till bättre dialog och samverkan med centrala förvaltningar.

De 10 större SDN innebar sammanslagningar av geografiskt närliggande områden, något som skapade mer socioekonomiskt blandade stadsdelar. Det nya reglementet stadgade i paragraf 2 och 4 (som citerades i avsnitt 1) nya förhållningssätt för SDN till stadsplaneringen. SDN ansågs ha de tydligaste, djupaste, mest kontinuerliga, mångsidiga kontakterna med stadens invånare och således också bäst insikt i vardagslivet i respektive stadsdel. En tydligare roll för SDN sågs också som ett sätt att förverkliga socialtjänstlagens bestämmelser att socialnämnden skall medverka i samhällsplaneringen för att skapa förutsättningar för goda levnadsförhållanden:

Till socialnämndens uppgifter hör att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen samt att medverka i samhällsplaneringen. Socialnämnden ska i samarbete med andra aktörer främja goda miljöer, påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden samt verka för tillgängliga lokaler och allmänna kommunikation-

er. Nämnden ska även verka för att skapa goda förhållanden för barn och ungdomar, äldre och andra grupper som behöver stöd samt främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning m.m. (SOL §§ 1-2)

I det nya SDN-reglementet omformulerades liknande målsättningar och här specificerades också krav på en uppsökande verksamhet med syfte att kartlägga och systematisera "nämndens sociala erfarenheter". Arbetet skulle bedrivas på vad vi kan kalla tre *fronter*. Den första fronten rör det interna systematiserandet av de "sociala erfarenheter" som redan finns genom kontakter med brukare och anhöriga i verksamheter som skola, vård och omsorg. Den andra fronten rör ett uppsökande arbete där "kommunikation med medborgarna" och samarbete med det civila samhället (medborgare, föreningar m.fl.) står i fokus, vilket också överlappar nya formuleringar i reglementet om att "stärka medborgarnas delaktighet och engagemang" (§4 stycke 1). Den tredje fronten rör samverkan med främst de planerande samhällsorganen som ansvarar för den byggda miljön.

Hur den nya SDN-organisationen ska tillgodose detta nya mångdimensionella uppdrag utstakades av bland annat organisationskonsulter på företaget Åkesson Managementkonsult AB. De definierar uppdraget kring "samhällsutveckling" som en av organisationernas "kärnprocesser" vid sidan om "myndighetsutövning" och "serviceproduktion". Syftet med samhällsutvecklingen anges vara att "utveckla stadsdelen från ett befolkningsperspektiv" vilket konkretiseras som "den sociala, den ekologiska och den ekonomiska dimensionen" av hållbar utveckling (Åkesson Managementkonsult AB 2010-02-15). För att uppnå detta syfte inrättas *Utvecklingsavdelningar* och olika utvecklingsledare (se Tabell 1) med tematiskt ansvar: kvalitet, miljö, mänskliga rättigheter medborgardialog, folkhälsa med mera. Stadsdelarna har upprättat utvecklingsavdelningar och specifika roller för "stadsutveckling".

I SDN-reformens tidiga skeden 2011 och 2012 fanns en rad olika problembilder klara, men detaljerade bestämmelser om vilka arbetsätt som SDN skulle anamma för att stärka stadsutvecklingen sak-

nades. SDNs uppdrag blev att föra in sociala erfarenheter och analyser i samhällsplaneringen för att bland annat minska de socioekonomiska skillnaderna och spänningarna i staden. Men hur? I nulägesanalysen ansågs kompetensen låg i stadsutvecklingsfrågor, för få personer arbetade med dessa frågor och SDN kom i regel in sent i planeringsprocessen. Lösningarna som föreslogs var bland annat "nya metoder att kartlägga skillnader i befolkningens behov" och att "ta tillvara sociala erfarenheter" genom att "paketera och presentera", att skapa nya nätverk för stadsutveckling samt att komma tidigt och djupare in i samverkan med tekniska förvaltningar (Greve 2015).

För att klargöra arbetssätten tillsatte kommunstyrelsen redan 2010 en utredning som genomfördes av stadsledningskontoret med syfte att föreslå hur SDNs inflytande i planeringsprocesser skulle kunna förstärkas. Den genomfördes i samband med att strategierna för medborgardialog- och deltagande skulle konkretiseras (Tahvilzadeh, 2015). Förslaget kom 2012 men bordlades efter en rad kritiska anmärkningar från bland annat SDN. En fråga som lyftes var huruvida SDNs nya uppdrag och riktlinjerna om medborgardialog skulle göra planeringsprocesserna mindre effektiva. Flera SDN menade att detaljstyrning av koordinering med SBK och andra förvaltningar inte var nödvändigt utan att samverkan skulle anpassas efter fråga, situation och tillfälle (ITP5). Förslaget återremitterades och kommunfullmäktige (KF) fattade inte beslut förrän våren 2014. Under perioden 2011-2014 fanns därför inga tydliga bestämmelser för hur SDN skulle organisera uppdraget kring stadsutveckling. 2014 fattade KF beslut om följande konkretiseringar i arbetet med stadsutveckling. *Lokala kunskapsbaser* i respektive SDN avsåg systematisera lokala sociala erfarenheter och konkretisera "den sociala dimensionen". Sociala erfarenheter definieras som "kunskap om människors levnadsförhållanden och vad som påverkar dessa", enligt socialtjänstlagen. Utgångspunkten för systematiserandet av de sociala erfarenheterna anges vara SKA/BKA-verktygen. *Möjlighet till påverkan* skulle säkerställas genom tydliga strukturer och kontaktytor på olika nivåer. Koordinering skulle ske på förvaltningarnas egna initiativ. Här ska också lokala kunskapsbaser och produktionsplaner stämmas av.

Rådslag, det vill säga återkommande dialogträffar mellan de förtroendevalda i stadsdelarna och de berörda facknämnderna, avsågs arrangeras för att stärka ett "hela staden-perspektiv", skapa bättre genomslag för strategier och kunna genomföra "rätt prioriteringar för staden". *Kompetenshöjande insatser* skulle till sist stärka kompetensbasen i stadsutvecklingsarbetet och bidra till att finna gemensam förståelse om uppdrag och arbetssätt samt ett gemensamt kunskapsbyggande (Göteborg 2014d, rapport 2, s. 3).

Det starkare inflytandet skulle alltså samverkas fram genom att SDN gräver efter, paketerar och presenterar kunskap om lokala sociala erfarenheter och människors levnadsförhållanden, för att sedan förmedla detta på olika sätt till planerande kontor. Stora förhoppningar ställs alltså på kvalitén på den kunskap och ökad medvetenhet som förväntas skapas i varje SDN om ojämlika levnadsvillkor. Innan vi tittar närmare på hur det har gått med dessa innovationer ska vi kort sammanfatta inriktningen på stadsutvecklingspolitiken i Göteborg och planprocessers utformning.

4. Planprocessen och fördelningen av fysiska resurser

Med stadsutveckling avses här alla de rörelser i politik och samhälle som omvandlar stadens fysiska, sociala, kulturella och politiska strukturer. Med planprocessen avses dock en juridiskt styrd process. Denna i detalj lagstadgade process följer på förhand uppställda rutiner på SBK och andra planerande förvaltningar. En berättelse om planprocessen är att de är organiserade som förutsägbara processer med tydliga juridiska ramar och organisatoriska regler och rutiner på plankontoren. Planering kan också beskrivas som en förhandlande process där olika aktörers intressen och värderingar och maktrelationer bidrar till både utformning och utfall (Mukhtar-Landgren, 2012). Juridik och förvaltning sätter ramarna men lämnar vanligen ändå ett handlingsutrymme. Grovt sett kan vi skilja på tre nivåer: *översiktsplan*, *program* och *detaljplan*, av vilka de först- och sistnämnda är juridiskt reglerade och formaliserade genom PBL. Översiktsplanen (ÖP) anger riktlinjerna för kommunens fysiska miljöer både vad avser bevarande och utvecklingsaspekter. Detaljplaner reglerar markens användning i enlighet med rådande lagstiftning och/eller ÖP. Mellan ÖP och detaljplan förekommer olika inriktningsdokument eller "program" som i mer detaljerad nivå anger viljeinriktningen för planeringen av specifika kvarter eller stadsdelar. Här ges alltså tydligare angivelser för vad de juridiskt bindande detaljplanerna ska kunna innehålla t.ex. i form av bostads- och verksamhetsbyggnader, parker, trafikplatser och vägar.

Även om det kommunala planmonopolet ger demokratiskt styrda församlingar, nämnder och deras förvaltningsorganisationer inflytande över utformningen av staden, finns det andra faktorer som påverkar utfallet. En avgörande maktfaktor i stadsbyggnadsprocesser är byggherrar och byggbolag. Eftersom offentliga bolag mer sällan står för själva byggandet, är det ofta privata företag och mark-

nadens villkor som avgör innehållet. Det är viktigt att tillägga att kommunala planprocesser delvis finansieras av den som uttrycker intresse att utveckla en fastighet enligt angiven plan. Enligt Göteborgs stads taxa/prislista för planer, bygglov och andra moment innan en byggnad får uppföras kostar det exempelvis cirka 100 000 SEK för ett bygglov för en 1,5 plans enbostadshus, exempelvis en villa (Göteborg 2015), ett belopp som är tänkt att täcka handläggningen av ärendet. Detaljplaner är därför i regel externt finansierade och eftersom den offentliga sektorn inte investerar större summor i bostadsprojekt sedan bostadspolitikerna avreglerades i början av 1990-talet, är det främst privatpersoner eller företag som står för finansieringen av planprocessen. Vad gäller trafikplatser, vägar och andra offentliga platser finns det undantag. Kommunen har också rätt att bestämma vem som får exploatera mark. Men den som exploaterar mark är också ofta den som vill bygga där. Denna inramning av hela planprocessen är viktig att känna till för att förstå SDNs eventuella handlingsutrymme i stadsutvecklingspolitiken. PBL stadgar ett formellt samråd med berörda parter och intressenter av en detaljplan i slutskedet av processen, något som används mestadels för att informera grannar och andra berörda om förslag till förändringar av fastigheter. Här kan planer ställas ut offentligt och mer eller mindre omfattande dialogprocesser arrangeras.

Formellt ska SDN ha rätt att uttala sig i samrådsyttrande gällande planer som berör dem. År 2011 förändrades rutinerna på SBK så att stadsdelarnas deltagande i konsekvensanalyser inleddes tidigt i processer genom separata SKA/BKA-möten efter ett så kallat "startmöte", det vill säga det första mötet innan den formella planprocessen tar vid (ITP1). Tanken är att SDN ska komma in exempelvis på förmöten där tilltänkta byggplaner diskuteras och strategier för den vidare processen läggs upp (se Figur 2).

Utredningar om sociala analyser i planprocesser

Tre utredningar har tittat närmare på hur sociala mål präglar planprocesser och hur SKA/BKA används av handläggare. En utvärdering som genomfördes 2012 undersökte hur SKA/BKA användes i fem konkreta planprocesser.

Figur 2 Ett schema över SDNs tilltänkta deltagande och BKA/SKA i planprocessen enligt Stadsbyggnadskontoret



Slutsatsen var att de användes på varierande sätt, både som praktiska verktyg och som mer övergripande tankemodeller. Författaren menade att det fanns behov av att skapa tydligare rutiner men den stora behållningen ansågs vara att verktygen erbjöd "ett gemensamt språk" för samtal och samverkan kring den sociala dimensionen. Ett av de stora hindren för arbete med konsekvensanalyser uppgavs av planhandläggare vara tidsbrist. Handläggare menade att tid saknades för att fördjupa sig i konsekvensanalyser, vilket i samband med de många andra juridiska och politiska krav som finns på planprocessen (Göteborg 2011b).

Ytterligare en intern utredning tittade närmare på hur SKA/BKA används i planprocesser. Utredningens slutsats var att SKA/BKA användes frekvent i planprocesser och att över 300 tjänstepersoner i

lokala och centrala förvaltningar sedan 2011 har får fortbildning i ämnet. Det har publicerats två handledningar med handfasta råd, tillgängliga för stadens alla medarbetare via S2020s hemsida. SBK beskrivs ha ändrat rutiner och specificerat när i handläggningen av planer som kontakt och inspel från SDN bör sker. En intervjuundersökning med SBK och personal på SDN, samt fallstudier av ett antal planprocesser där SKA genomförts visar att verktygen upplevs som användbara. Dock används de på olika sätt, med varierande ambitioner och sällan som redskap för kritisk reflektion och diskussion om hur olika mål kan komma i konflikt med varandra i analyser av planers konsekvenser. En konsekvensanalys kan innebära djupare samtal både mellan förvaltningar och mellan tjänstepersoner och medborgare, där värden i olika ärenden diskuteras utifrån angivna teman. En konsekvensanalys kan också innebära en inventering, likt en checklista som bockas av gällande aktuella sociala frågor. Kvaliteten på analyser som görs kan alltså variera. Utredningen visar att sociala frågor som nämns i analyserna sällan behandlar konfliktfrågor och motsättningar, exempelvis segregation:

Det kan sammanhålla med att det är ett besvärligt ämne där t.ex. lokala företrädare i välmående områden sällan önskar ett tillskott av låginkomsttagare och där det inte är särskilt lätt att få höginkomsttagare till lågstatusområden. Nya stora områden där det gamla sopas bort till förmån för ny enhetlig bebyggelse ter sig också ur segregationssynpunkt svåra att hantera när upplåtelseformer (som är fastighetsnämndens bord) är det enda sätt som idag medges för att hantera problemet. Ändå är segregationsfrågorna centrala för stadens utveckling och prioriteras högt i politiska dokument (Göteborg 2013, s. 14).

Utredningen belyser också att olika stadsdelar har olika många planprocesser på gång vilket kräver olika mycket tid av de lokala stadsutvecklarna. I stadsdelar där byggtakten är hög med upp till 45 pågående ärenden har den person som ansvarar för sociala analyser sällan tid att gå på djupet i varje process. Arbetstrycket upplevs av vissa stadsutvecklare på SDN som ohållbart, menar författarna.

En revisionsrapport från 2014 visar också att vissa sociala frågor mer sällan lyfts i planprocesser. I granskningen från 2014 ställer

stadsrevisionen frågan om stadens planering för bostadsbyggande är i enlighet med den politiska viljeinriktningen. Syftet är att bedöma om byggnadsnämnd, fastighetsnämnd och det kommunala bolaget och markägarna "Älvstranden Utveckling AB" arbetar enligt ÖP. Älvstranden Utveckling är ett kommunalägt bolag som institutionaliserat byggherrarnas deltagande i ett tidigt skede i utvecklingen av stadsdelarna i Älvstaden. En modell som enligt rapporten fungerar som "dörröppnande och samordnande under planprocessen" (Göteborg 2014c, s. 22). Rapporten drar slutsatsen att det finns målkonflikter och att vissa mål är svårare att uppnå än andra. Bland de uttalade och prioriterade målen finns bland annat att skapa "attraktiv stadsmiljö", "fler bostäder" och att svara mot "förändrade transportbehov". Men mål som rör den omfördelade stadsutvecklingen så som att verka för "Mångfald, tryggt och mänskligt" samt "Rekreation och hälsa för ökad livskvalitet" bedöms inte vara lika prioriterade.

Frågan om segregation uppmärksammades endast i hälften av planerna i riktlinjeskedet. Rapporten hänvisar till byggnadsnämndens egen uppföljning där en sammanställning av färdigställda bostäder under de senaste fyra åren visat att frågan om boendesegregation inte hanterats och inte heller frågor om offentliga, öppna och trygga platser eller utökade dialoger med t.ex. barn och unga i planerna (ibid, s. 15). Rapporten hittar också avvikelser i hur sociala frågor, trygghetsfrågor, trafiksäkerhet, tillgänglighet och folkhälsa behandlas. Det konstateras inte finnas några tecken på att SKA/BKA verktygen använts i plan- och programarbete under 2014 enligt granskningen, förutom i planprogrammet för "Frihamnen" där det genomfördes en BKA.

Revisionen uppmärksammar att de icke-prioriterade målen bör följas upp och att markanvisning och planhandläggning bör koordineras tydligare för att även dessa ska uppnås. Markanvisningspolicyn anger att ny bostadsbebyggelse främst ska tillkomma i centrala Göteborg – Älvstaden – samt i kollektivtrafiknära lägen, t.ex. i Angereds centrum. Riktlinjer för bostadsförsörjning anger dock att planering bör koncentreras till områden med "hög genomförbarhet", det vill säga lägen där det finns en hög efterfrågan: "där folk vill bo och

där byggherrar vill bygga". Dessa områden definieras vanligtvis som "attraktiva". Konsekvensen är färre byggprojekt i stadens nordöstra delar, som då anses vara "oattraktiva" i marknadstermer (ibid, s. 21).

Vad gäller de olika SDN i staden är de stora planeringsprocesserna, inriktningen på stadens tillväxt och investeringar i fysisk miljö mycket ojämnt fördelade. Två megaprojekt dominerar stadsutvecklingspolitiken. Det ena är omdaningen av de gamla hamn- och industriplatserna i centrum på båda sidor av Göta Älv: Älvstaden. Områdena kommer tillsammans vid färdigställandet om 30-40 år att innebära en fyrdubbling av stadens stadskärna vad avser bostäder och arbetsplatser. Enligt riktlinjerna för bostadsförsörjning har det sedan år 2000 producerats knappa 2000 bostäder per år, en takt som måste fördubblas om staden ska motverka bostadsbristen och uppfylla riktlinjer som exempelvis "Vision Älvstaden". Runt 2500 till 4000 nyproducerade bostäder ska byggas per år med målet att uppnå sammantaget 45 000-55 000 bostäder. De allra flesta bostäder i Älvstaden berör SDN Lundby. Vidare planeras för byggande i ett område som SBK kallar för "mellanstaden". Mellanstaden definieras som "det sammanhängande stadsområdet utanför stadskärnan som har god kollektivtrafik och där många av stadens invånare bor och arbetar" (Göteborg 2013b, s. 6). Enligt utbyggnadsstrategin lever och arbetar nio av tio göteborgare inom "innerstaden" (delar av Majorna-Linné, Centrum och Älvstaden) samt "mellanstaden" och det är här som kollektivtrafiken är bäst utvecklad. Strategin för en "tät och funktionsblandad stad" innebär att ytterligare stärka dessa områden med bostäder och arbetsplatser för att minska transporttrycket inför stadsregionens kraftigt planerade tillväxt med 10 000 invånare per år.

De allra flesta planer i staden berör SDN Lundby, där också Älvstadenprojektet pågår. Vidare pågår en hel del projekt i SDN Askim-Frölunda-Högsbo, Centrum och Östra Göteborg. I Majorna-Linné, Angered, Västra Göteborg samt Västra och Norra Hisingen pågår inte lika många byggprojekt. 2015 lanserades också den extraordinära "jubileumssatsningen" där olika offentliga och privata byggbolag åtagit sig att bygga 7000 nya bostäder, inflyttningsklara till 2021, i olika delar av staden (se Tabell 1). Även här med fokus på

centrala områden. Effektiviteten i bostadsbyggandet och planproduktionen är en av de stora politiska frågorna i Göteborg i den bemärkelse att bostadsbristen av ekonomiska och sociala skäl utmålas som ett hot mot stadens utveckling. Att effektivisera planeringsprocessen genom att påskynda produktionen av detaljplaner som vinner laga kraft och stimulera bostadsbyggande har blivit en central politisk fråga.

**Tabell 1 Antagande om bostadsproduktion i Göteborg
2013-2022
Exkl. nettotillskott genom ombyggnad**

| SDN | Volym | Andel % |
|------------------------|--------------|------------|
| Angered | 1328 | 5 |
| Östra Göteborg | 2664 | 9 |
| Centrum | 3741 | 13 |
| Örgryte-Härlanda | 2360 | 8 |
| Majorna-Linné | 1960 | 7 |
| Askim-Fröl-Högsbo | 4767 | 17 |
| Västra Göteborg | 1254 | 5 |
| Västra Hisingen | 1802 | 6 |
| Lundby | 6349 | 22 |
| Norra Hisingen | 2334 | 8 |
| Summa | 28559 | 100 |
| Inkl. ombyggnad | 29559 | |

Kommentar: Källa (Göteborg 2014e)

Ytterligare ett megaprojekt är det "Västsvenska paketet", ett infrastruktursprojekt som har målet att effektivisera transporterna i Västra Götaland, Göteborgsregionen och Göteborgs stad. Västsvenska paketet är en miljardsatsning med planerat slutförande 2028 som inbegriper byggandet av en ny bro över och tunnel under Göta Älv, utbyggd och effektiviserad kollektivtrafik samt "Västlänken",

en underjordisk tågbana i Göteborg med tre stationer: Korsvägen, Centralstationen och Haga. Målet är att andelen resor med kollektivtrafik ska öka från 20 till 40 %. I detta avseende är Göteborg eftersatt jämfört med Stockholms län där kollektivtrafikens resor utgör 70 % av persontransporterna. I den offentliga debatten har tågtunneln Västlänken samt finansieringsverktyget "trängselskatten" blivit föremål för nya partibildningar, allianser, folkomröstning och kontroverser mellan olika aktörer (Hysing, Frändberg, och Vilhelmson 2014). Planeringen för västsvenska paketet påverkar de olika SDN i olika grad, men det rör sig huvudsakligen om stadsdelarna Centrum, Majorna-Linné samt Östra Göteborg. SDN Centrum har i jämförelse med andra en hög belastning när det gäller stadens gemensamma fysiska platser, byggnader och transportknutpunkter: Centralstationen, Korsvägen, Nordstan, Brunnsparken. Till dessa kommer en rad starka fastighetsintressen genom centralt belägna myndigheter och företag, exempelvis Sahlgrenska universitetssjukhus, Chalmers högskola och Göteborgs universitet.

Den ojämna fördelningen av pågående planeringsprocesser och byggnadsprojekt gör att de olika SDN har vitt skilda rumsliga förutsättningar och aktiviteter att hantera. I den byggboom som staden står inför är de planerande förvaltningarna också starka aktörer i stadens förvaltning och politiska styrning generellt. Stadsutvecklingspolitiken är ett prestigefullt politikområde. Det syns inte minst i antalet anställda i förvaltningen: Stadsbyggnadskontoret har cirka 300 anställda, Trafikkontoret 200, Fastighetskontoret 200 anställda. I en SDN finns i runda tal 3000 anställda, mestadels sysselsatta med vård, omsorg och utbildning. Utvecklingsavdelningarna och dess 10 till 15 utvecklingsledare i respektive SDN är därför i numerärt underläge.

5. SDN, stadsutvecklare och konstruktionen av det sociala: reformens effekter

När denna studie inleds i maj 2014 har den tilltänkta organisationsmodellen för systematisering av sociala erfarenheter och ett starkare inflytande för SDN i planprocesser ännu inte implementerats till fullo. Dels uppstod ett glapp i första skedet när arbetsplatserna helt eller delvis omstrukturerades. Dels fattades inte det definitiva beslutet om stadsutvecklingsorganiseringen av KF förrän i april 2014, tre år efter själva reformen. Utvecklingsavdelningar, utvecklingsledare med bland annat ansvar för stadsutveckling, samt ett SDN-övergripande nätverk mellan stadsutvecklarna (10-gruppen) etablerades år 2011. Arbetet med att utforma Lokala kunskapsbaser (LKB) och att säkerställa möjlighet till påverkan gentemot planerande förvaltningar har pågått sedan 2011. Detta arbete har dock utvecklats i olika takt i de olika SDN. Men stadgade rådslag och kompetenshöjande insatser enligt KFs beslut har ännu inte implementerats när studien inleds. Analysen i denna studie av SDN-reformens utfall speglar alltså den första fasen i institutionaliseringen av SDN-reglementet.

Stadsutvecklarrollen

Hur har då de nya SDN organiserat arbetet med stadsutveckling? Centrala aktörer för SDNs roll i planeringsprocesser är de stadsutvecklare som samtliga SDN tillsatt.⁷ Deras huvudsakliga funktion är

⁷ I utvecklingsavdelningar ingår flera utvecklingsledare som har ett potentiellt ansvar för stadsutvecklingsfrågor vad gäller exempelvis medborgardialoger, miljö och folkhälsa. Utvärderingar fokuserar dock på utvecklingsledare med primärt ansvar för stadsutveckling.

att ansvara för inkommande remisser som berör planerings- och byggprocesser samt att fungera som nav för SDNs arbete med plan- och byggfrågor. Stadsutvecklare bereder ärenden som remissutskick och frågor från planerande förvaltningar. De utreder, kartlägger samt bedriver olika former av påverkansarbete gentemot interna och externa organ. Stadsutvecklaren är respektive SDNs "portal" för kontakter med centrala planerande förvaltningar. Kompetensen ligger främst i förmågan att tala de tekniska förvaltningarnas språk, som flera respondenter formulerar det, särskilt vad gäller att läsa och granska planer samt författa remissutlåtanden.

Av studien framgår att stadsutvecklarna har ett relativt stort handlingsutrymme att själva utforma innehåll och inriktning i arbetet. De har främst den egna arbetstiden att förfoga över vad gäller möjligheter att påverka andra processer och medarbetare externt och internt i organisationen. Utvecklingsledarna saknar egen budget att fördela till olika utredningar eller andra upphandlingar, samt auktoritet över andra tjänstepersoner. Det inflytande som de kan utöva handlar främst om kunskapsproduktion och -spridning genom rådgivande och övertalande aktiviteter i relation till aktörer med auktoritet eller kritiska resurser att fördela. Hur och med vilka prioriteringar den enskilda stadsutvecklaren arbetar beror på den mängd ärenden som SDN erhåller från planerande förvaltningar och på den lokala styrningen, men också på personens professionsbakgrund och värderingar.

Av de tio stadsutvecklare som intervjuats är majoriteten kvinnor (7 av 10). Till yrket är de flesta arkitekter eller planerare (6 av 10). Övriga är samhällsvetare med blandad bakgrund: etnologi, offentlig förvaltning, miljövetenskap med mera. Gemensamt för stadsutvecklarna, förutom de yngsta medarbetarna (3 personer), är en flerårig erfarenhet av planeringsprocesser i staden med koppling till lokala stadsdelsförvaltningar. Det kan ha varit genom lokala Agenda 21-projekt eller nationellt finansierade områdesbaserade satsningar under 1990-talet och framåt. Samtliga uttrycker ett personligt engagemang för omfördelande stadsutvecklingsfrågor och betonar behovet

av politisk hänsyn till miljö, segregation, jämställdhet, integration, barns- och ungas perspektiv med mera.

Tendensen är att tjänstepersoner med arkitekt- och planerarutbildning ser sig själva som planerare/arkitekter med ritandet och gestaltande av fysiska miljöer som en arbetsuppgift. De kan utforma egna planritningar eller gestalta fysisk miljö genom ritningar och är mycket insatta i planhandläggares språk.

(...) skissandet ingår som arbetsmetod. Det är iterativt sätt att arbeta, man provar lösningar för att hitta problemet" (ISU1).

Alla delar dock inte denna uppfattning. En stadsutvecklare med samhällsvetenskaplig bakgrund menar dock att det finns så många i stadens organisation som "redan är bra på att rita hus". Stadsutvecklarrollen bör innebära en kompletterande funktion:

Jag tror inte man behöver vara arkitekt, man behöver vara samhällsvetare, ha ett samhällsintresse, lyhördhet, och att man försöker vara ute och se vad händer, engagerad och jag tror inte att det är fel att man bor i samma område som man jobbar. För då har man med sig i ryggmärgen (ISU5).

Gemensamt för stadsutvecklarna är att de relaterar och analyserar sociala och kulturella värden i relation till den byggda miljön: planritningar, bostäder, arbetsplatser, byggnader, fastigheter, vägar, räls, kollektivtrafik, parker, skolgårdar med mera. Vissa uppfattar ritandet och gestaltande av fysisk miljö som en tänkbar arbetsuppgift medan andra ser kommunikation och sociala relationer som mer centrala. Ingen gemensam kompetensutveckling pågick eller fanns planerad under studiens genomförande.

Tabell 2. Stadsutvecklarnas kön, utbildning och arbetsformer i respektive SDN

| SDN | Kön | Utbildning | LKB/LU P | Råd | Byggtakt |
|------------------|--------|------------|------------|-----------|----------|
| Angered | Kvinna | Arkitekt | Ja | Ja | Låg |
| Östra | Kvinna | Samhällsv. | Nej | Nej | Hög |
| Örgryte-Härlanda | Man | Planerare | Ja | Ja | Mellan |
| Centrum | Kvinna | Arkitekt | Nej | Nej | Hög |
| Majorna-Linné | Kvinna | Arkitekt | Ja (light) | Ja, forum | Hög |
| Askim-Frö-Högsb. | Kvinna | Samhällsv. | Ja | Ja | Hög |
| Västra Göteborg | Man | Samhällsv. | Nej | Ja | Låg |
| Västra Hisingen | Kvinna | Samhällsv. | Ja | Ja | Mellan |
| Lundby | Man | Planerare | Nej | Ja | Låg |
| Norra Hisingen | Kvinna | Planerare | Nej | Ja | Låg |

Kommentar: Benämningen arkitekt innefattar även landskapsarkitekt. Med planerare avses personer med examen från planeringsutbildning eller kulturgeografi. LKB anger om SDN har en lokal kunskapsbas, Byggråd avser om SDN har ett centralt politiskt/administrativt råd för stadsutvecklingsfrågor. Byggtakt avser planprocesser på gång inom respektive SDN. All information i denna tabell utgår från fältundersökningens tidsperiod våren 2014 till och med augusti 2015.

Stadsutvecklarnas egna beskrivningar av sina roller speglar de avsikter som föregick reformen tämligen väl. Arbetets olika aspekter pågår i de tre olika "fronterna". Den *första fronten* handlar om att samla in kunskap om lokala sociala erfarenheter, om de anställdas perspektiv på brukares och invånares levnadsvillkor. Denna front inbegriper relationskapande och samverkan inom de egna organisationerna, gentemot politiker och tjänstepersoner, samt med lokala verksamheter som exempelvis skolor och vårdboenden. Den *andra fronten* rör

medborgarna erfarenheter och perspektiv, i egenskap av invånare, servicekonsumenter och/eller användare av de fysiska rummen. Här ligger fokus på att inhämta och sprida information, upprätta en dialog, samt organisera samarbete och deltagandeprocesser med olika grupper i stadsdelen kring utvecklingen av den fysisk miljö. Den *tredje fronten* rör samverkan med relevanta planerande instanser ut-
anför den egna SDN.

Varierande lokal styrning

Den enskilda utvecklingsledarens inflytande över sin arbetsroll kan styras och begränsas av chefer och politiker i formerande av särskilda styrande organ för stadsutvecklingsfrågor. Handlingsutrymmet kan också påverkas genom formulerandet av *Lokala utvecklingsprogram* (LUP) och *Lokala kunskapsbaser* (LKB) i den lokala nämnden. Som visas i tabell 1. har sex av 10 SDN formerat ett centralt styrande råd, ett "samhällsutvecklingsråd", "samhällsbyggnadsråd" eller liknande där politiker, utvecklingschefer och andra tjänstepersoner deltar i olika konstellationer. SDN Angered har sedan 2009 en styrgrupp bakom strategin *Vision Angered* bestående av sex politiker, utvecklingschef och utvecklingsledare för miljö och stadsutveckling. Majorna-Linné har valt att upprätta ett "samhällsbyggnadsforum" där politiker i nämnden, direktör och berörda utvecklingsledare sex gånger per år för samtal kring olika teman. Det vanliga är att det ingår 4-6 politiker och 3-7 tjänstepersoner i dessa organ. Ibland, men inte alltid, ingår "sektorscheferna" som är tänkta att ha ett strategiskt ansvar i respektive styrande råd för stadsutveckling. Även om stadsdelsdirektörerna uttrycker att respektive SDN har försökt att ta tag i styrning av samhällsutvecklingsfrågor på övergripande plan menar utvecklingschefer och stadsutvecklare att politiker har varierande ambitionsnivåer i frågorna.

I samtalen med stadsutvecklare och utvecklingschefer framkommer önskemål om tydligare politisk styrning. En utvecklingschef

menar exempelvis att det är en utmaning att förankra arbetet med stadsutveckling i organisationen. Risken är att inriktningen på stadsutvecklingen definieras av den enskilda tjänstepersonens egna perspektiv:

Det svåra är att få den här kopplingen mellan utvecklingsledare som du frågar efter, och att få en god och rätt förankring som ska basera sig på våra erfarenheter. För det är ju det som står i reglementet att det är utifrån det som handläggaren faktiskt ska arbeta (...) Vi pratar om sårbarhet, men vi är väldigt beroende av den här personens personliga uppfattningar. Det tycker jag vi inte heller pratar så mycket om att våra handläggare har olika agendor. Om vad som är viktigt och hur ska en stad se ut och de får ett väldigt stort utrymme att låta det sätta avtryck i vad som är nämndens uppfattning (IU).

Enligt utvecklingschefen ovan är det en utmaning att styra arbetet med stadsutveckling. Liknande erfarenheter delas av andra utvecklingschefer. Det finns alltså en spänning mellan det handlingsutrymme stadsutvecklaren har som person och inriktningen på strategier i relation till SDNs politiska och administrativa ledning.

Ytterligare en utmaning som framkommer i intervjuer är svårigheten att integrera sektorerna och de operativa verksamheterna i styrningen av utvecklingsarbetet. Flera stadsutvecklare menar att tidsbrist gör det svårt att hinna med arbetet i den första fronten. Flera påpekar också att sektors- och områdeschefer tenderar att sakna intresse för övergripande strategiska frågor, eller att de operativa verksamheterna saknar tid att ge strategiska frågorna prioritet. Denna erfarenhet delas även av utvecklingschefer:

(...) jag tycker att det är svårt med sektorerna. Det är inte helt värdefullt, vi får med dem ibland. Men vi får anstränga oss och hitta bra angreppssätt. De har av tradition i flera år haft väldigt mycket produktionsperspektiv, vi har inte fått ordning på rollen sektors- och områdeschef tillräckligt bra helt enkelt. Det hänger ihop med stadsdelsdirektören att forma de tre rollerna, vilka frågor pratar vi om i förvaltningsledningen, vilka frågor följer vi upp? De har ju ett tydligt produktionsperspektiv, det är det man följer upp från staden. Det har betydelse att de bara blir tillfrågade att hur har ni gjort och vilka resultat, det är bara utifrån välfärdsproduktion (IU).

Det finns alltså en spänning mellan det operativa arbetet med välfärdsproduktion och det strategiska arbetet enligt citatet ovan. Stadsutvecklarens arbete med att systematisera erfarenheter i de egna verksamheterna kan därför halta. Vissa stadsutvecklare upplever ett proaktivt arbete från direktörer och nämnd kring stadsutveckling som central för att kunna involvera den operativa verksamheten. Om detta saknas blir det svårare för stadsutvecklarna att på egen hand involvera de många och olika sektorerna i utvecklingsarbetet.

En stadsutvecklare uttrycker det som att välfärdsverksamheterna av tradition är vana att förhålla sig till den befintliga fysiska miljön, hellre än att tänka långsiktigt på hur denna kan anpassas till den egna verksamheten och dess målgrupper (IS1). Stadsutvecklarens arbete i den första fronten är därför inte bara att reagera på synpunkter och förfrågan, utan minst lika mycket att på ett pedagogiskt plan engagera medarbetare och brukare i det långsiktiga arbetet. Som exempel på fördjupande arbete kan nämnas SDN Västra Göteborg som samverkat med äldreboenden om bostadsbehoven för stadsdelens åldrande befolkning. Liknande punktinsatser finns i andra SDN vad gäller att involvera förskolor, skolor och andra verksamheter i enstaka planer eller program.

Reaktiv och proaktiv roll

Varje SDNs geografiska läge i relation till pågående plan- och byggprocesser har enligt intervjuerna mycket stor betydelse för stadsutvecklarnas arbetsuppgifter och tidsutrymme. En tydlig tendens i materialet är att utvecklingschefer och stadsutvecklare uppfattar den tredje fronten – samverkan med SBK, TK, FK och andra centrala organ – som viktigast. En utvecklingschef uttryckte det som att arbetet med stadsutveckling är "betingat av inkommande ärenden" (IU). Om samverkan inte fungerar tillfredsställande uppstår hinder i arbetet eftersom SDNs bidrag i processerna beror på att centrala förvaltningar finner det värdefullt. Stadsutvecklarna

menar att det ofta kan röra sig om hur enskilda handläggare förhåller sig till SDN. Motivet till att samla kunskap och systematisera sociala erfarenheter är ju främst att detta efterfrågas och kan kanaliseras till pågående program- och planprocesser.

Stadsutvecklarna menar i regel att den mesta tiden sedan reformen ägnats åt att upprätta ett fungerande samarbete med de planerande kontoren vilket präglats av trevande experiment, försök och stundtals återvändsgränder. Vissa stadsutvecklare anser att samverkan har utvecklats tillfredsställande även om rutinerna på de centrala förvaltningarna inte alltid fungerar. I den tredje fronten finns inte bara SBKs handläggare, utan här ingår en rad aktörer som styr över kritiska fysiska resurser i stadsdelarnas miljöer: privata och offentliga bostadsbolag, andra fastighetsbolag, Västtrafik, Göteborgs spårvägar samt stora myndigheter så som Trafikverket. I vissa skeden kan någon av de ovanstående aktörerna ha en stor inverkan på den lokala fysiska miljön och människors vardagsliv. Stadsutvecklarna uppfattar det angeläget att samverka och påverka dessa organisationers planering, men mottagandet av SDN kan variera kraftigt. Generellt anser stadsutvecklare att deras perspektiv och erfarenheter kommit att efterfrågas alltmer i planprocesser, särskilt av dem som arbetade i SDN med liknande uppdrag innan reformen.

Vissa SDN upplever samverkan i den tredje fronten som mer fungerande och tillfredsställande än andra. Ett hinder för samverkan som nämns av stadsdelsdirektörer, utvecklingschefer och stadsutvecklare är bristande förståelse för SDN:s nya roller och det nya uppdraget. Vissa menar också att det inte anses vara relevant eller av värde att samverka med lokala stadsutvecklare. SDN som präglas av hög byggtakt och som har många pågående program, planer och projekt hade i vissa fall redan innan SDN-reformen upparbetade rutiner kring samverkan med planerande och verkställande aktörer i byggnadsprocessen. I extrema fall som SDN Lundby med stadens i särklass högsta byggtakt har stadsdelsdirektören suttit med i stadens projektorganisation för Älvstaden. Utvecklingsavdelningens chef i SDN Lundby har också suttit i projektledningsgruppen där konkreta frågor behandlas och stadsutvecklaren beskriver sig själv som en

”serviceinrättning” för bolaget Älvstranden utveckling och andra tekniska förvaltningar: ”man förväntas delta i workshopar, plan-ärenden, svara på remisser, liksom vara bollplank i frågorna dialog och sociala perspektiv” (IS2).

Stadsutvecklare som upplever att deras erfarenheter och kunskap efterfrågas i planprocessen beskriver sin roll som i bästa fall ”lobbyister”. De finns med i processen och har inblick i vad som sker men i avsaknad av konkreta instrument att påverka processen hoppas man ha lyckats övertala ansvariga handläggare om att vissa perspektiv bör beaktas och tas med i den vidare processen. En stadsutvecklare kallar detta arbetssätt för ”tjatande”: att fylla rollen som ”papegoja” (IS2).

Stadsutvecklarna beskriver även hinder i samverkan med planerande kontor. En person talar om arbetet som en ”gerillaverksamhet” där det gäller att agera som en förkämpe eller företrädare för stadsdelen gentemot exempelvis SBK. Utifrån perspektivet att befinna sig i en stadsdel med låg byggtakt och samtidigt efterfråga fler projekt uppfattar personen att SBK inte varit lyhörda för de lokalt baserade perspektiven och förslagen. Ytterligare en stadsutvecklare resonerar om att det viktigaste är att skapa en fungerande samverkan med centrala förvaltningar, men att detta kan ta energi från det interna arbetet:

Hos oss har vi sedan organisationen började haft många diskussioner om vad vårt uppdrag i utvecklingsavdelningen är egentligen. I stort sett har det sagts att vi ska jobba på uppdrag av våra förvaltningar och sektorer, men där har jag protesterat varje gång och sagt att jag inte har en sån roll. För mitt jobb är nere på Gustav Adolfs Torg, de tekniska förvaltningarna, där spenderar jag mesta delen av min tid. (...)(ISU2)

Enligt denna stadsutvecklare är samverkan med externa organ viktigare än att arbeta på uppdrag av förvaltningar internt. Denna erfarenhet delas av andra stadsutvecklare, men det är också tydligt att fokuset kan skifta mellan olika SDN. Stadsutvecklare vars vardag präglas av en stor mängd inkomna ärenden från centrala förvalt-

ningar tenderar att anamma en *reaktiv roll*. De blir något av en remissinstans eller bollplank för de centrala förvaltningarna. I SDN som inte hanterar lika stor mängd ärenden från centrala förvaltningar ligger det närmare till hands att anamma en *proaktiv roll* som påtryckare och förkämpe för lokala perspektiv och frågor. Uppdelningen mellan reaktiv och proaktiv roll kan ses som idealtyper som stadsutvecklare kan pendla emellan i olika tidsperioder och sakfrågor. Rolltyperna illustrerar hur arbetet med den tredje fronten påverkar arbetet med de andra frontharna. En stadsutvecklare uttrycker det så här:

(...) när man blir mer efterfrågad internt så har man mindre tid för frågorna externt. Det är vi som arbetar med de här frågorna, en tjänst och en person som gör så mycket man orkar (IS2).

SDN som har en tydligare styrning av stadsutvecklingsarbetet kan rangordna prioriteter i olika perioder för stadsutvecklaren. I övriga fall tenderar det byggtempo som stadsdelen har att rama in fokus på arbetet.

Konstruktionen av det sociala I: Lokala kunskapsbaser

Hur konkretiseras "sociala erfarenheter" i SDNs stadsutvecklingsarbete? Det som menas vara "sociala erfarenheter" i de olika SDN kan variera. De har olika miljöer att förhålla sig till vilket innebär en kombination av olika stadsformer, urbana typologier (både äldre och nya planeringsformer och stadsdelar), centrum- och periferilägen samt demografiska förhållanden som anger förutsättningen för vilken befolkning som lever och verkar där. Men hur formas och nedtecknas dessa erfarenheter? Finns det några röda trådar?

Utgångspunkten för de sociala erfarenheterna är för samtliga SDN de teman som konkretiseras i SKA/BKA (Figur 1). Även om stadsutvecklarna har olika inställning till matrisens förmåga att fånga det sociala perspektivet är redskapen centrala i kommunikationen med planerande förvaltningar. Men ser vi till dels hur situat-

ionen i de olika SDN beskrivs och dels vilka åtgärder som anses vara nödvändiga för att uppnå visioner och mål blir det mer komplicerat än vad SKA/BKA matriserna förmår att hantera. Regel är att SKA/BKA används som ett inventeringsverktyg och som ett sätt att ordna processer med syfte att uppmärksamma sociala frågor. Även om analyser kan ske grundligt och djuplodande i samtal mellan olika parter, finns det en tendens att verktyget också används som en checklista där olika sociala frågor bockas av.

Det som vidare anses vara "socialt" relevant i respektive stadsdel är varierande. Att kartlägga sociala erfarenheter i områden med runt 50 000 invånare med ibland vitt skilda levnadsförhållanden innebär urval, förenklingar, övergripande beskrivningar, kategoriseringar och prioriteringar. Det sociala "representeras" eller "konstrueras" av stadsutvecklarna och SDN, vilket gör det intressant att undersöka hur dessa konstruktioner görs och utifrån vilka värderingar.

Stadsutvecklare hänvisar ofta till det sociala både som ett önskvärt *tillstånd* och som en *strategi* för hur detta tillstånd kan uppnås. Det sociala kan definieras som *problem* eller som *möjligheter*. Komplexiteten framgår i citatet nedan, där tre stadsutvecklare diskuterar vad det sociala är:

SU1: Det som är bra för invånarna. Det är situationsbundet.

SU2: Det går nästan inte att förklara så på rak arm utan det krävs en presentation ... kort och gott att människor ska må bra i de miljöerna vi bygger och att man ska ha ett fungerande och meningsfullt liv, men då går vi långt in i våra sektorsuppdrag.

SU3: Vår nämnd har ett ansvar att se till att våra medborgare mår bra. Och det är det det handlar om tycker jag. Det luriga med det är att vi kan blanda oss i allting. (ISU2)

Vad som konkret avses med "bra" och vilka medborgare som är i fokus för inramning av det som är bra är inte alltid tydligt. Ett sätt att ringa in definitioner av det som anses vara "bra" för människor i stadsutvecklingsarbetet återfinns i formuleringen av LKB eller "Lokala utvecklingsprogram" (LUP). Dessa ska kartlägga de sociala erfarenheterna lokalt och ligga till grund för samverkan med planerande

instanser. Arbetet har dock utvecklats i olika takt och det har inte varit tydligt för alla stadsutvecklare hur LKB/LUP ska utformas. Frågan utreddes medan SDN-reformen sjösattes och KF gav inga tydliga riktlinjer förrän 2014. Likväl har flera stadsdelar tagit fram LKB/LUP där det framgår vilket fokus stadsutvecklingsarbetet bör ha och vilka sociala frågor som är relevanta. Fyra SDN hade vid undersökningstillfället utformat en LKB eller motsvarande, Majorna-Linné har en "light version". Tre SDN var i färd med att sammanställa sina och tre hade ingen eller har först efter undersökningens slut påbörjat arbetet (Tabell 1). Här gör vi tre nerslag i SDN för att synliggöra hur en LKB/LUP kan se ut och vilka sociala frågor som präglar stadsutvecklingsstrategier och perspektiv med exempel från Angered, Örgryte Härlanda samt Västra Hisingen.

Vision Angered

Angereds LKB och utvecklingsplan heter "Vision Angered". Den formulerades av f.d. SDN Gunnared och Lärjedalen 2008 och revideras efter sammanslagning av SDN Angered 2012 med mindre justeringar. Angereds befolkning, cirka 50 000, tillhör stadens mest socialt utsatta. Andelen personer med bakgrund i icke-västerländska länder är mycket hög. Bebyggelsen i stadsdelen domineras av hus från miljonprogrammets tid, huvudsakligen kommunalt ägda hyresrätter i flerbostadshus belägna i nordöstra utkanterna staden. Den övergripande målsättningen från 2008 var att Angered ska vara en "integrerad del av Göteborg som bär sin del av stadens utveckling och ekonomi". Centralt i denna vision var från början att utveckla infrastrukturen i stadsdelen och bana väg för en befolkningsökning med 20 000 invånare samt för 7 000 nya arbetsplatser. En rad olika satsningar ansågs kunna stärka stadsdelens centrum. Fram till 2011 färdigställdes en bad- och ishall och ett närsjukhus i Angered centrum. Chalmers och Göteborgs Universitet etablerades i Hammarkullen i ett "Centrum för urbana studier." Det EU-finansierade bolaget "Utveckling nordost" initierades också med Vision Angered som grund. I versionen från 2012 kompletterades visionen med ett mål om "hållbar utveckling: ekonomiskt, socialt och ekologiskt".

Tillväxtmålen sänktes till 10 000 invånare per år och 3 000 arbetsplatser vilket indikerar trögheten i att förverkliga visionerna. Den nya visionen inriktar sig på att skapa resultat som överstiger "göteborgsgenomsnittet" vad gäller sysselsättning, trygghet och delaktighet i bostadsområdet, aktivt kultur- och föreningsliv samt mötesplatser och folkhälsa.⁸

SDN Angered har agerat proaktivt och tagit egna initiativ för att fördjupa visionens till att också innefatta den byggda miljön. Externa arkitektkonsulter fick i uppdrag att göra en studie "om visionens plats i stadsdelen" och målens genomförbarhet. Studien använder sig huvudsakligen av arkitektens och planerarens språk där framställningen av analyser och strategier domineras av kartor, stadsvandringar, platsbeskrivningar i siffror och ord samt fotografier och ritningar (Angered 2013).

År 2014 publicerades "Mot ett hållbart Hammarkullen – en analys av hur social hållbarhet kan uppnås i praktiken" (Angered 2014). Rapporten är författad av en praktikant med handledning från stadsutvecklaren. Denna analys diskuterar både generellt och specifikt innebörden av social hållbarhet i förhållande till området. Här finns kritiska och problematiserande resonemang kring lokalt utvecklingsarbete men också konstruktiva angreppssätt principer och målsättningar för utveckling i Hammarkullen. Social hållbarhet definieras som:

- *Social inkludering*: Nya målpunkter och mötesplatser, motverka bostadsbrist och trångboddhet, motverka hyreshöjningar samt genomföra insatser för ökad sysselsättning
- *Deltagande*: Utgångspunkt i lokala förhållanden samt dialog och inflytande
- *Öka estetiska kvaliteter*: Förbättra boendemiljön, förändra bilden av Hammarkullen samt förstärka kopplingar & stråk

⁸ Utveckling Nordost 2014, Vision Angered 2012, Göteborg 2008
Vision Angered 2008

Angereds utvecklingsprogram konkretiserar alltså sociala erfarenheter i problemskrivningar, visioner och konkreta strategier. Syftet är att förbättra levnadsvillkoren för invånarna och målen är att attrahera investeringar i byggd miljö utefter strategier som stadsutvecklaren bidrar till att diskutera och rita fram.

SDN Örgryte Härlandas lokala utvecklingsplan

Örgryte-Härlanda har drygt 58 000 invånare. Här finns centralt belägna områden som Olskroken och Redbergsplatsen, samt en rad stadsdelar byggda under efterkrigstiden. Dessa områden beskrivs av SBK i stadens utbyggnadsplanering som "mycket attraktiva idag" (UP, s.41) till skillnad från Angereds stadsdelar som anses vara i behov av "positiv utveckling" (UP 2014, s. 44). I Örgryte dominerar hushåll med mycket goda levnadsförhållanden och höga utbildningsnivåer. Bostadsområdena Munkeback och Kålltorp ligger relativt centralt och saknar den stigmatisering som ofta miljonprogramsområdena så som Angered. Byggtakten i Örgryte och Härlanda är lägre än i centrala staden även om det finns planer för utbyggnad. Här har också tunga motorleder placerats som skapar föroreningar och barriärer mellan områden. SDN Örgryte-Härlandas utvecklingsprogram har arbetats fram genom dialoger med både operativa verksamheter och medborgare. Dokumentet länkar samman andra utvecklingsprogram i SDN: *folkhälsoplan* samt *barn- och ungdomsplan*. Planen har arbetats fram i samarbete mellan utvecklingsledare för stadsutveckling, folkhälsa, miljö och mänskliga rättigheter på stadsdelsförvaltningen. Processen med att formulera en stadsutvecklingsplan började 2011 med workshoppar, både internt och inom verksamheter med ansvar för utbildning, individ- och familjeomsorg samt funktionshinder. Åren 2013-2014 genomfördes medborgardialoger i fyra områden som prioriterats i utvecklingsarbetet: Kalleback, Olskroken, Björkekärr och Torpa tillsammans med politiker och tjänstepersoner. Syfte och upplägg bakom dialogprocessen och resultatet beskrivs utförligt i programmet (Örgryte-Härlanda 2014). Det framgår dock inte hur många med-

borgare som det har förts dialog med och vilka grupper dessa huvudsakligen består av avser exempelvis ålder, kön och bakgrund.

Synpunkterna som framkom har dokumenterats i punktform för var och en av dialogerna. De ingår också som del av underlaget i de områdesspecifika analyserna och åtgärdsförslagen i utvecklingsprogrammet och kompletterats med en riklig mängd kartor och statistik som från olika perspektiv ger en inblick i fysiska och demografiska strukturer i stadsdelen. De övergripande utvecklingsförslagen syftar till att skapa bättre, samt mer tillgängliga och miljövänliga boende- och vistelsemiljöer. Bland annat vill man komplettera existerande bebyggelse för att kunna behålla större familjer i stadsdelen samt förbättra tillgängligheten i äldre bostadshus som saknar hiss. Torgmiljöerna anses vara i behov av upprustning. Vidare föreslås åtgärder för att minska buller och luftföroreningar från de stora motorlederna som omgärdar och avskärmar stadsdelens områden från varandra och från andra stadsdelar. BKA och SKA har använts som ett verktyg att samla in, sortera och bearbeta informationen om stadsdelens miljöer.

SDN Västra Hisingens lokala utvecklingsplan

Västra Hisingen har också arbetat fram sin LUP med hjälp av olika dialogmetoder internt och externt. Stadsdelen ligger både innanför och utanför det som SBK definierar som mellanstaden. Det stråk som ingår i SBKs förtätningsplaner ligger främst mellan Wiselgrensplatsen och Biskopsgården. Stadsdelen har drygt 53 000 invånare och presenteras som "ett Göteborg i miniatyr". Den inrymmer Skandinavien största hamn och centrala fordonsindustrier tillsammans med både landsbygd med villastäder (f.d. SDN Torslanda) och modernistiska höghus- samt äldre och nyare småhusområden (f.d. SDN Biskopsgården). Det mentala och socioekonomiska avståndet är därför stort samtidigt som hamnen är av stort värde för hela landets ekonomi. Det är många som vill leva i Torslandas villastäder, samtidigt som invånarna i regel har en defensiv inställning till byggprojekt.

Västra Hisingen antog i slutet av april 2015 en integrerad utvecklingsplan och kunskapsbas. I första delen presenteras vad som kallas "invånarnas behov" sammanfattade i sex teman. I den andra delen presenteras samlad information om stadsdelens olika delområden. Situationsanalyser och förslag till förändring har enligt stadsutvecklaren tagits fram med hjälp av befintlig statistik och systematiskt dialogarbete internt i organisationen och genom att medborgare bjudits in till dialoger. Processen beskrivs noggrant i dokumentet som publicerats såväl i sin helhet som i en lättillgänglig kortversion. Språket präglas väldigt lite av planerarens eller arkitektens. Beskrivningar av behov utifrån organisationens och medborgarnas perspektiv delas upp i utefter nio geografiska områden och struktureras enligt SKA-matrisens teman. Materialinsamlingen har skett genom enkäter till ungdomar, öppna möten, informationsmöten, trygghetsvandringar och andra dialogformer. Invånarnas behov sammanfattas både som erfarenheter och möjliga åtgärder i sex teman:

- *Trafik och kommunikationer*
- *Bostäder och boende*
- *Trygghet*
- *Mötesplatser och rekreation*
- *Service, stråk och barriärer*
- *Arbete och egenförsörjning.*

Förslag på åtgärder är många, vilket speglar polariseringen mellan områdena. Åtgärderna som formuleras är bland annat att bygga fler bostäder för att motverka trångboddhet, att skapa ett "varierat bostadsbestånd" och bättre transportinfrastruktur (Västra Hisingen 2015, s. 17). Samtliga åtgärder motiveras med att de förbättrar livet för invånarna, särskilt de mest utsatta. En annan är att överbrygga mentala avstånd genom att undanröja fysiska avstånd och barriärer mellan delområden och till grannstadsdelar.

Flera sociala trådar

Perspektiven på de lokala sociala erfarenheterna i de tre fallen speglar stadsdelarnas olika demografiska och geografiska situation och position i stadens övergripande stadsutvecklingspolitik. Utifrån de teman som konkretiseras i SKA/BKA görs olika analyser kring problem som finns och möjligheter att lösa dessa genom långsiktiga och kortsiktiga strategier. Den "sociala dimensionen" konkretiseras på olika sätt med olika gemensamma drag. Samtliga LKB/LUP identifierar utsatta grupper och miljöer i behov av insatser. Åtgärderna inriktar sig på att dra nytta av tillväxtens möjligheter för att åstadkomma investeringar i fysiska miljöer. Fler bostäder önskas för att huvudsakligen balansera befintlig bebyggelse, mer service och bättre kommunikationer önskas. I SDN där det ska planeras byggprojekt anpassas det sociala till tillväxtens möjligheter och utmaningar. I SDN där det inte är planerat för bebyggelse önskas mer tillväxt.

Den information som ligger till grund för LKB/LUP beskriver huvudsakligen "sociala erfarenheter" i form av *tillstånd*. En beskrivning av en situation kan vara neutralt eller problematiserande. Sociala erfarenheter tenderar dock att definieras i termer av *problem* i beskrivningar av tillstånd. *Problem* anses önskvärda att undanröjas: arbetslöshet, trångboddhet, utanförskap, bostadsbrist, otrygghet, avsaknad vad fritidssysselsättning eller otillgänglighet i olika byggnader och platser. Som ett led att lösa dessa utvecklas också sociala erfarenheter i form av *åtgärder* och *möjligheter*: fler transportleder eller färre, tvärförbindelser, bostadsbyggande, bevarande och utvecklande av offentliga mötesplatser, torg, tillbyggnad av lokaler, balanserade upplåtelseformer, rekreation, fler och bättre parker, renoveringar, trafikbarriärer med mer, sammanhållning, tillit och så vidare.

En av tankarna med LKB var dock att de inte bara ska beskriva invånarnas levnadsvillkor utan också fördjupa sig de faktorer som påverkar dessa. De LKB som beskrivs ovan präglas delvis av detta synsätt: motorvägar är ett hinder för samspel mellan olika grupper, hyreshöjningar skapar sämre levnadsvillkor och så vidare. Vad analyserna bygger på är dock inte alltid tydligt. Huvudsakligen rör

det sig antingen om stadsutvecklarnas egna analyser eller information inhämtat från invånare eller verksamheter. I de tre fallen utgår både beskrivningar, mål och åtgärder från någon form av utredning. Här används statistik, egna fältobservationer, medborgardialoger och information från SDNs egna verksamheter i underlagen. Västra Hisingen och Örgryte Härlanda har i hög utsträckning förlitat sig på dialogmetoder i respektive utvecklingsprogram, medan Angered arbetat utifrån stadsutvecklarens eller externa konsulters egenkomponerade analyser. Angereds stadsbyggnadsvision går också djupare än de andra två vad gäller förslag till byggd miljö.

Det finns svagheter i båda angreppssätten. Stadsutvecklarens analyser i de tre LKB ovan är mer eller mindre tydliga vad gäller grundläggande perspektiv på relationen mellan byggd miljö och sociala förhållanden. Det saknas dock transparenta analysmetoder kring hur mål och medel relateras till varandra i de olika åtgärder som föreslås för att åstadkomma önskade förändringsprocesser.

Vad gäller information som inhämtas genom dialoger finns också svagheter. Det är inte tydligt vilka och hur många medborgare som deltagit i de arrangerade dialogerna. Samtliga stadsutvecklare menar att dialogerna inte blir heltäckande utan snarare sporadiska insatser. Det finns en påtaglig svårighet i att finna tid för att bredare dialogarbete. Sådär resonerar två stadsutvecklare i olika SDN om svårigheten att "komma nära befolkningen" i stora stadsdelar:

SU 1: (...) Förut när vi var två personer i (området) hade vi mycket mer tid att prata med befolkningen, 15 000 jämfört med vad vi har nu, då det är 50 000. Vi har inte blivit fler, tvärtom och vi har fått ett större område.

SU 2: Egentligen borde (området) ha en egen utvecklare. (...) Det är ju så oerhört krävande när man ska arbeta med medborgardialog, det kräver oerhört mycket. Kan man inte göra det på bra sätt så är det lika bra att skita i det för det kan få så många negativa konsekvenser. (ISU2)

Liknande dilemman präglar de dialoger som genomförts med interna aktörer, menar flera stadsutvecklare. Dialoger med de anställda i SDNs olika operativa verksamheter blir också sporadiska insatser.

Sporadiska dialoger och icke-transparenta metoder för orsaksanalyser gör att stadsutvecklarens tolkningsutrymme blir ofrånkomlig i konkretiseringen av vad som är socialt hållbart i olika situationer. En stadsutvecklare beskriver sitt arbete med det sociala i stadsplanering som att denne personifierar den sociala dimensionen:

Sen blir man kallad dit (till SBK) ibland, då blir man den sociala dimensionen själv på något sätt. Eller företrädare för invånarna (IS 4).

Frågan är om stadsutvecklarna har förmågan att ge ett representativt perspektiv på vad 50 till 60 000 invånare anser om en planeringsintervention? Vad som blir "sociala dimensioner" för en stadsutvecklare är därför i ganska stor utsträckning beroende på hans kompetens, värderingar, perspektiv och vilka denne arbetar med och träffar i olika möten med medborgare.

LKB/LUP ger oss alltså en aningen tydligare förståelse för hur frågan om social hållbarhet kan tolkas i praktiken, men fortfarande framstår den sociala dimensionen som spretigt, komplext och flytande. Vad som framkommer är framförallt perspektiv och värderingar på vad som är relevant på tal om sociala erfarenheter. En stadsutvecklare resonerar om detta som en svårighet:

Ibland önskar jag att det sociala kom högre än det ekonomiska och det miljömässiga men det ekonomiska sätter ramarna och det ekologiska är lagstadgat och det sociala är oftast tolkningsbart eftersom det är olika perspektiv. Det gör ju att det oftast är det sociala som får stå tillbaka eftersom det andra har så tydliga värden eftersom det går inte riktigt att mäta de värdena så tydligt (ISU 6).

För att ytterligare undersöka hur den sociala dimensionen konkretiseras kan det vara värdefullt att titta hur analyser görs i en konkret process.

Konstruktionen av det sociala II: Remissutlåtanden

Utbyggnadsplanering Göteborg 2035 (UP) är ett av tre centrala strategiska dokument för stadsbyggnadspolitiken som fördjupar ÖPs visioner. Strategin har utarbetats parallellt med *Trafikstrategi* och *Grönplan*. Enligt dokumentet är det ett sätt att signalera till omgivningen vilken vilja staden har vad gäller konkretiseringen av ÖP och stadsutvecklingspolitiken. Dokumenten fungerar även som rättesnören för prioriteringar. Arbetet inleddes 2011, samma år som SDN-reformen genomfördes. UP kan ses som nyckeldokumentet eftersom trafikstrategi och grönplan förhåller sig till var det planeras för bostäder och arbetsplatser. Fokus för stadens utbyggnad är ett område som definieras som *mellanstaden*. Tanken är att utveckla staden med bostäder, arbetsplatser och andra fysiska resurser inifrån stadskärnan och ut. Under 2012 och 2013 har processen inför formuleringen av UP varit centralt för samspel mellan SDN och centrala förvaltningar. Stadsutvecklarna menar samstämmigt att detta var en viktig remissprocess där avgörande aspekter av stadsutvecklingspolitiken formades och diskuterades. SDN försökte påverka processen med den kunskap som har formats lokalt.

Stadsutvecklarna på SDN var delaktiga på två sätt i utformandet av UP. År 2012 genomförde arbetsgruppen för UP, Trafikstrategi och Grönplan 10-gruppen en så kallad "stadsdelsdialog" för att stärka strategiernas lokala förankring:

Även om utbyggnadsplaneringen är långsiktig kommer det att behövas lokala anpassningar på vägen. Allt behöver inte heller vara storskaligt: enstaka små åtgärder kan ha stor effekt. Det kan finnas skäl till att på stadsdelsnivå göra både en quickfix-lista på så små åtgärder på skötselnivå som skyltning, röjning, skapa genvägar och en önskelista på åtgärder som kan göra skillnad: tillbyggnad till biblioteket, bättre gångväg till förskolan (UP remiss del 2, s. 36).

Stadsutvecklarnas inspel under detta dialogtillfälle utgick dock från betydligt komplexare frågor än vad som kan definieras som "quickfix": segregation, bristande kollektivtrafik, motorleders barriärskapan-

de och utsatta lokala torg är några exempel. Vidare står det uttryckligen i remissutkastet att "en del stadsdelar väckte udda och intressanta frågor":

- Ska verkligen kärnan utvecklas och inte periferin?
- Hur ska man knyta ihop det nya med det gamla så att det gamla utvecklas positivt?
- Hur bor man tätt med barn?
- Hur kan vi dra gemensamma erfarenheter av stadens årsringar, d.v.s. alla med 50-talsbebyggelse kan lära av varandra?
- Konflikten hela staden kontra enskilda d.v.s. evenemang kontra boende.
- Flyttströmmar går från Angered till Norra Hisingen men inte från Biskopsgården till Torslanda.
- "Industriområden" mitt i bostadsområden som gör området otryggt. Hur kan de blandas upp med annat för att inte skapa öar.

Det som kan tolkas vara "udda" med dessa frågor är att de lyfter kritiska perspektiv på den rådande stadsutvecklingspolitiken. I remissutkastet till utbyggnadsplan görs också en stadsdelsvis genomgång av mer specifika frågor som respektive SDNs stadsutvecklare lyft angående lokala behov och erfarenheter.

Enligt stadsutvecklarna på SDN fanns det likväl flera brister vad avsåg de sociala perspektiven i det första förslaget till utbyggnadsplanering som skickades ut, trots genomförd dialog. Remisserna till utbyggnadsplaneringen blev ett sätt för stadsutvecklarna på samtliga SDN att samordna sig och lyfta lokala erfarenheter och på vad som definieras som ett "hela-staden-perspektiv". Vi ska titta närmare på hur detta gjordes i fyra remissvar.

Fyra remissutlåtande till utbyggnadsplanering

SDN Östra Göteborg har likt Angered en stor andel socialt utsatta bland befolkningen och bostadsområden i stort behov av upprustning. I Östras remissvar påpekas att "det sociala perspektivet" och "barnperspektivet" saknas i utbyggnadsplaneringen och SDN önskar ett förtydligande av de målkonflikter som kan uppstå mellan olika stadsbyggnadsstrategier. Ökad täthet uppges ge ökad risk för motsättningar mellan olika grupper och SDN önskar en prioritering

av byggande i "hållplatsnära" lägen. Remissutlåtandet är kritisk mot att den sociala dimensionen inte är vägledande för utbyggnadsstrategin och det lyfts fram att det saknas ett tydligt förhållningssätt till hur marknadskrafterna ska hanteras i relation till sociala mål:

Förslaget konstaterar att områden inom mellanstaden har olika förutsättningar och att utveckling kan ske på flera platser. Även om de föreslagna strategierna tillämpas så kvarstår ytterligare prioriteringsarbete där motsättningar kan uppstå kring frågan var de olika aktörerna vill bygga och var de får bygga. Förslaget ger till exempel inte närmare stöd för hur man ska prioritera utifrån aspekter som segregation eller hushållens ekonomi. (Östra Göteborg 2013, s.9)

Även SDN Lundby där det byggs som mest intensivt i staden, huvudsakligen för socioekonomiskt välbärgade grupper, har liknande synpunkter. Stadsutvecklaren påpekar att "det sociala perspektivet till stor del saknas" i utbyggnadsstrategin. Remissutlåtandet lyfter frågan om att segregationen inte tas upp och inte heller de svårigheter som kommer att uppstå för vissa göteborgare att kunna bo i de kvarter som byggs i den egna stadsdelen:

I utbyggnadsplaneringen står det ganska tydligt om hur man ska skapa en attraktiv stad som lockar till sig och behåller människor med rätt kompetens samt hur man skapar förutsättningar för att attrahera kunskapsföretag och forskare ska etablera sig i Göteborg. Förvaltningen anser att man även behöver fokusera på mångfalden i staden och att bygga en stad för alla. Detta är något som vi anser har fallit bort i resonemangen om hur vi ska utveckla Göteborg. (Lundby, 2013, s. 2)

Vidare lyfts frågor om stärkt kollektivtrafik, förutsättningar för "blandstad" och småföretagares villkor. Särskilt diskuteras behovet av billiga lokaler för småföretagsamhet, något som riskerar att försvinna i takt med ökad nybyggnad. Remissen lyfter även att barns perspektiv inte beaktas i byggandet av en tätare stad. Det skrivs att det finns behov att säkerställa mötesplatser för barn- och unga samt att deras rörelsefrihet behöver garanteras genom säkra gång- och cykelvägar. Här riktas alltså fokus både på vad nybyggnationen och

dyra boendekostnader innebär för hela staden och segregationsfrågan liksom för utsatta grupper.

Liknande sociala perspektiv lyfts också fram av SDN Majorna-Linné som är föremål för relativt många och stora byggnadsprojekt. Majorna-Linnés stadsutvecklare för fram att de sociala utsatta stadsdelarna bör prioriteras för förtätning ur ett "hela-staden-perspektiv" och att barnperspektivet bör beaktas mer i den fortsatta planeringen. Det skrivs att billigare bostäder är viktiga ur ett jämställdhets- och äldreperspektiv. Det anges också att det finns ett behov att främja boendemiljöer för barnfamiljers etablering i stadsdelen och att barn i ökad utsträckning ska ges möjligheter att komma med synpunkter i planprocessen (Majorna-Linné 2013, s.1-2).

Askim-Frölunda-Högsbo tillhör de SDN där byggplanerna är många. I remissvaret till utbyggnadsplaneringen poängteras att "takten i bostadsbyggandet måste öka" men att förslaget till strategi saknar en social konsekvensanalys, en barnkonsekvensanalys och en diskussion om segregationsfrågan (Askim-Frölunda-Högsbo 2013). Stadsutvecklaren menar att fokus i utvecklingsarbetet som pågått sen innan SDN-reformen 2011 varit att skapa en social blandning i området runt Frölunda torg där befolkningen varit särskilt socio-ekonomiskt utsatt. Målet har då varit att komplettera bebyggelsen, som domineras av två- och trerummare och hyresrätter i flerbostadshus byggda under 1960- och 1970-talet, med alternativa boendeformer:

Vi tyckte att man skulle få större variation i bostadsutbud, bostadsrätter, vi ville ha småhus för att få en större variation också få en mer blandad befolkning. På något sätt har vi en tro idag att det är bra att människor med olika bakgrund och sociala ekonomiska möjligheter lever blandat. (ISU3)

I remissutlåtandet från SDN framgår inte detta resonemang utan de synpunkter som framförs är mestadels bekräftande till UP. Huvudkritiken är att utvecklingen går för långsamt. Ytterligare en fråga som lyfts fram av Askim-Frölunda-Högsbo är svårigheter att hålla lokala torg levande och en önskan att utbyggnadsstrategins analyser

kring handel också tar i beaktande de lokala torgens vitalitet eftersom de är betydelsefulla för de boendes vardag.

Den slutgiltiga UPn förändrar inga strategiska inriktningar vad avser planeringsfokus i mellanstaden. De dominerande idéerna kring "täthet" och "funktionsblandning" kvarstår. Jämfört med det första utkastet som skickade på remiss finns dock en märkbar skillnad. De "utmaningar" som remissutkastet förde upp som aktuella att hantera var ensidigt fokuserade på ekonomiska värden: tillväxtens utmaningar, täthetens relation med attraktionskraft och näringslivets nya krav (s. 17-24). I det slutgiltiga utkastet har detta kompletterats med resonemang om segregation och en sammanhållen stad:

Utveckla mellanstaden för en sammanhållen stad

Göteborg är idag i flera avseenden en segregerad stad. Stadens olika delar skiljer sig starkt åt och tendensen är att de ekonomiska och sociala skillnaderna ökar. Oavsett var i staden man bor ska man ha en bra boendemiljö. Idag ser vi att de fysiska kopplingarna inom och mellan olika områden inte är lika bra överallt. Den fysiska planeringen ska användas som ett verktyg för att främja en sammanhållen stad. Ett sätt att utjämna skillnader är därför att se till att stadens alla delar får goda fysiska kopplingar inom och mellan varandra. Tillkommande bebyggelse kan användas för att skapa detta.

UPs slutversion har också tydligare arbetat in respektive SDNs perspektiv och behov (s. 30-50) där flera av de frågor som väcktes i remissutlåtanden av stadsutvecklarna finns omnämnda och diskuteras.

Processen inför att formulera stadens UP är därför ett bra exempel på hur SDNs lokala kapacitet och inflytande i planprocesser kan komma till uttryck i centrala förvaltningars arbete. Kritiken som framkommer i remissvaren ovan lyfter gemensamt att den sociala dimensionen inte präglar stadsutvecklingspolitiken och att ett större fokus bör riktas emot att skapa jämlika boende- och stadssrum. I remisserna ges lokala perspektiv på frågor som bör beaktas på ett sätt som överensstämmer med de omfördelande avsikter som fanns med inrättandet av det strategiska utvecklingsarbetet innan SDN-reformen.

6. Slutsatser: förutsättningar för omfördelande stadsutveckling

Den fråga som undersökts närmare i denna studie är vad politiken för "socialt hållbar stadsutveckling" innebär för hur spänningen mellan tillväxt och omfördelning hanteras. Utgångspunkten i studien har varit att stadsutvecklingspolitiken har att hantera en ständig spänning mellan tillväxt och omfördelning. Den entreprenöriella tillväxtorienterade politiken, som dominerar stadsförnyelsen, utgår från näringslivets intressen, perspektiv och förhåller sig huvudsakligen till en faktisk eller föreställd konkurrens mellan städer om olika former av kapital. Syftet är att få staden att växa ekonomiskt och befolkningsmässigt för att stärka produktiviteten och möjliggöra en omvandling av staden till en tjänste- och besöksnäringssdriven ekonomi. Den omfördelande stadsutvecklingen söker dock i kontrast till den nyliberala politiken omfördela makt och resurser till grupper och platser i syfte att åstadkomma mer jämlika levnadsvillkor i stadens olika geografier. Fokus är då att stärka utsatta grupper och områden och att begränsa, om inte upphäva, tillväxtpolitikens negativa effekter på människa och samhälle.

Begreppet social hållbarhet är dock *analytiskt, normativt och politiskt* spretigt och flytande. I praktiken kan hållbarhetspolitiken därför spegla mycket olika och motsägelsefulla värderingar kring vad den "goda staden" är och vitt skilda åtgärder i strävan att förverkliga den. Hållbarhetsbegreppet kan ge maktetablissemangen ett redskap att legitimera politiska åtgärder i hållbarhetens namn, utan att bidra till att hantera utmaningar som ökande demokratisk och social ojämlikhet i urbana miljöer. Begreppet kan dock öppna en agenda för reflektion och samtal kring miljö, demokrati och jämlikhetsfrågor som i sin tur kan bidra till en omfördelande politik som gynnar stadens utsatta grupper och platser. Vad som menas med "social hållbar stad" konkretiseras i praktiken i olika situationer och processer. Syftet med

denna studie har varit att fördjupa förståelsen för stadsutvecklingspolitik med fokus på hur idén om "socialt hållbar utveckling" konkretiseras och förverkligas i förvaltningens arbete.

Studien utvärderar SDN-reformen med syfte att undersöka hur de tio nya SDN i Göteborg har uppnått de mål som formuleras i det nya SDN-reglementet enligt kommunfullmäktiges (KF) och kommunstyrelsens (KS) intentioner. Ett av målen för reformen var att minska segregationen och de socioekonomiska spänningarna i staden. Undersökningen fokuserar dels på de sociala konsekvensanalyserna, dels på positionen som "stadsutvecklare" i de nyinrättade utvecklingsavdelningarna i respektive SDN.

Syftet med att inrätta metoder för barn- och sociala konsekvensanalyser (BKA/SKA) och ett starkare uppdrag för stadsdelsnämnder (SDN) att verka för hållbar stadsutveckling i Göteborg är att stärka den omfördelande stadsutvecklingen. I Göteborg har tillväxtpolitiken dominerat planeringen som inriktas på att bereda väg för en befolkningsökning med cirka 10 000 invånare per år. Det ska byggas uppemot 4000 bostäder per år i centrala lägen: "Älvstaden" och "mellanstaden" är huvudfokus för dessa bygginvesteringar som också påverkar investeringar i transport- och grönsstruktur. Från dessa centrala lägen är flera av stadens mest utsatta områden exkluderade på grund av att de befinner sig i periferin, långt från centrum, arbetsplatser och/eller trafikommunikationer. Fördelningen av stadens fysiska resurser är därför ojämn: centrala områden erhåller mer investeringar i byggd miljö än perifera områden. En huvudorsak är att stadens planprocesser och byggfokus i hög grad drivs av marknadens intressen. Marknadens aktörer drivs av att maximera vinster vilket innebär att byggandet helst sker där i och för sig många vill leva och arbeta, men där människor kan betala så höga summor som möjligt för boende och konsumtion. Stadens övergripande policy är dock att minska de sociala klyftorna och utveckla en stad där människor ska ha en bra boendemiljö oavsett vart man bor.

Det är mot denna bakgrund som staden skapat två *institutionella innovationer*, det vill säga nya organisatoriska strukturer och redskap för att stärka den omfördelande stadsutvecklingen: BKA/SKA i pla-

neringsprocesser samt en ny organisation för de tio SDN som ersatte de tidigare 21. I SDNs nya reglemente stadgades en starkare roll för i planeringsprocesser i syfte att systematisera och förmedla lokala sociala erfarenheter i mer kontinuerlig samverkan med operativa välfärdsverksamheter, medborgare och brukare av SDNs tjänster och service samt centrala planerande förvaltningar. Genom dessa institutionella innovationer konkretiseras politiken för "social hållbarhet". SKA/BKA tillhandahåller ett språk för att underlätta en ökad uppmärksamhet för omfördelade frågor i planeringen medan de nya SDN-organisationerna ska bidra till att systematisera sociala erfarenheter och förmedla dessa till centrala förvaltningar.

Stadsutveckling i SDN

Hur har SDN organiserat arbetet med stadsutveckling utifrån målet att verka för den sociala dimensionen och förmedla lokala sociala erfarenheter i centrala planeringsprocesser? Sammantaget har den nya organisationen haft avsedd verkan: det har upprättats en starkare institutionell kapacitet för SDN att påverka centrala planeringsprocesser. Organiseringen av de nya SDN gick inledningsvist trögt och det slutgiltiga beslutet från kommunfullmäktige om hur arbetet med stadsutveckling skulle organiseras fattades inte förrän 2014. Samtliga SDN har sedan 2011 etablerat utvecklingsavdelningar med ett övergripande samhällsutvecklings- och strategiansvar, olika utvecklingsledare varav en med ansvar för stadsutvecklingsfrågor. Det är i dessa tjänstepersoners arbete som strategier för "socialt hållbar stad" konkretiseras. Majoriteten av stadsutvecklarna har en utbildningsbakgrund som arkitekt eller planerare eller flerårig erfarenhet av stadsplanering. Arbetet med att organisera stadsutvecklingen har dock utvecklats i olika takt. Tanken med reformen var att intern och extern samverkan skulle ligga till grund för systematisering av lokala erfarenheter och analyser av planeringens konsekvenser. Ett av studiens resultat är dock att det är graden av inkommande ärenden från centrala planerande förvaltningar så som SBK, Trafik- och Fastighets-

förvaltning med flera som sätter tidsutrymmet och möjlighet att göra djupa och breda kartläggningar av sociala erfarenheter. Här kan vi urskilja två idealtypiska roller: *reaktiv* och *proaktiv*.

Olika SDN har mycket olika förutsättningar och utmaningar att hantera vad gäller pågående byggprojekt. I en del stadsdelar är byggtakten mycket hög och i andra är den mycket låg vilket påverkar arbetstakten för den enskilda stadsutvecklaren. De *reaktiva* stadsutvecklarna är fullt sysselsatta att svara på ärenden och remisser i planfrågor och har begränsad tidsutrymme att ägna åt systematisering av lokala erfarenheter och perspektiv. De *proaktiva* befinner sig i SDN med låg byggtakt och har mer tid för att systematisera perspektiv och samla lokala erfarenheter internt och externt. Arbetet blir mer strategiskt men riskerar att fastna i SDN och inte förmedlas uppåt till planerande instanser. På grund av tidsbrist och oklara riktlinjer har inte alla SDN systematiserat sina sociala erfarenheter i de *lokala kunskapsbaser* och *utvecklingsplaner* som skulle utgöra huvudsakligt underlag för samverkan med planerande förvaltningar. I vissa SDN finns det därför tydliga underlag för lokala sociala erfarenheter medan det i andra bestäms från fall till fall. Trots de olika lokala förutsättningar upplever samtliga intervjuade stadsutvecklare och utvecklingschefer att situationen har blivit bättre jämfört med tiden innan SDN-reformen vad gäller det utrymme som ges SDN i centrala planeringsprocesser. Deras kunskaper efterfrågas mer, de kallas till fler möten av centrala förvaltningar och tillsänds fler ärenden.

Stadsutvecklaren har dock ett mycket betydelsefullt handlingsutrymme att själva utforma innehållet i de lokala sociala erfarenheterna och därmed vad som blir av den sociala dimensionen i praktiken. Detta behöver inte vara negativt, men studien visar att den politiska styrningen av strategiarbetet med stadsutveckling kan stärkas. Det finns behov att utveckla det arbetet med att systematisera sociala erfarenheter och stärka den lokala politiska styrningen i frågor om stadsutveckling. Inte alla SDN har upprättat ett centralt råd med politiker och administrativa chefer kring frågor om stadsutveckling. Det har heller inte upprättats ett systematiskt arbete med kompetensutveckling kring stadsutvecklingsfrågor.

Konstruktionen av det sociala

Hur systematiseras sociala erfarenheter och vilka konkreta frågor präglar den "sociala dimensionen" i SDNs arbete? Frågan har undersökts genom nedslag i dels lokala kunskapsbaser/utvecklingsplaner (LKB/LUP), dels remissutlåtanden till stadens centrala strategi för utbyggnadsplanering. En jämförelse mellan tre LKB/LUP (SDN Angered, Örgryte Härlanda samt Västra Hisingen) visar att de miljöer och befolkningar vars erfarenheter och perspektiv ska systematiseras inte blir uttömmande berättelser lokala sociala erfarenheter.

Stadsutvecklarna har över 50 000 invånare och många olika områden och förutsättningar att beakta. De sociala erfarenheter som får relevans för stadsutvecklingsarbetet är prioriteringar och selektioner som görs av stadsutvecklaren och den lokala politiska ledningen. I SDN med hög byggtakt anpassas sociala erfarenheter till tillväxtens möjligheter och utmaningar: att social service och existerande invånare och brukares behov och intressen tillvaratas. I SDN där det önskas mer projekt anpassas det sociala till perspektiv på icke-tillväxtens problem och dess möjligheter. I regel har dessa SDN en mer utsatt befolkning och lyfter därför frågor som starkare betonar en omfördelande politik.

Den sociala dimensionen formuleras dels som beskrivningar av *tillstånd*, vanligtvis i termer av *problem*. Som ett led att lösa dessa konkretiseras också den sociala dimensionen i form av *åtgärder* och *möjligheter*. Samtliga SDN önskar en blandad bebyggelse och en blandad befolkning vad avser socioekonomi och bakgrund. BKA/SKA används för att tematisera tillstånd och åtgärder, men används inte som analysverktyg där orsaksrelationer klarläggs på ett transparent sätt. Konsekvensanalyser grundar sig stundtals på information om medborgares eller lokala anställdas perspektiv på problem och möjligheter. Dessa dialoger är dock i regel sporadiska och information saknas vanligen om vilka grupper som har bidragit med erfarenheter och perspektiv. Beskrivningar av tillstånd och möjligheter tenderar att vara urval som av olika anledningar fastnar i stadsutvecklarnas "radar". Det faller därför ett stort ansvar på stads-

utvecklarna att från fall till fall göra konsekvensanalyser där tillstånd relateras till planeringsåtgärd i strävan att bedöma önskar förändringsprocess. Dessa analyser görs men inte på ett transparent sätt. Det är därför inte möjligt att bedöma analysernas kvalitet. Det finns dessutom en tendens att de analyser som SKA/BKA-verktygen syftar till att frammana reduceras till checklistor med sociala frågor som bockas av i olika processer.

Stadsutvecklarens handlingsutrymme behöver inte vara ett negativt inslag i strategiarbetet. En slutsats är att det som i praktiken tolkas vara "socialt hållbart" oftast faller på den enskilda individen som i fall till fall måste konkretisera SKA/BKA matrisens tolkningsbara teman till konkreta situationer. För att undersöka hur "det sociala" systematiseras och förmedlas i ett mer konkret fall än LKB/LUP gjordes nedslag i fyra remissutlåtanden från SDN till stadens förslag till utbyggnadsplanering till år 2030. Stadens strategi till utbyggnadsplanering är en central konkretisering av ÖP fram till 2035.

I SDN Lundby, Askim-Frölunda-Högsbo, Östra Göteborg och Majorna-Linné framkommer en gemensam och central kritik mot att utbyggnadsstrategin saknar sociala konsekvensanalyser. Det påvisas av de olika SDN, även de som är föremål för stora investeringar i byggande, att det råder en ojämn fördelning av investeringar och resurser för bostäder och arbetsplatser i staden vilket inte uppfattas bidra till en god levnadsmiljö för stadens invånare. Istället varnas för att sammanhållningen i staden ytterligare hamnar under fara och att grupper så som barn, äldre, kvinnor och boende i perifera stadsdelar förlorar på utbyggnadsstrategin och den inriktning på tillväxt och "täthet" som dominerar planeringsinriktningen. Dessa synpunkter nertecknades i remissutlåtandet i samarbete mellan de tio olika stadsutvecklarna. Här framfördes både lokala erfarenheter liksom ett "hela-staden-perspektiv" där fokus är att stärka en omfördelande stadsutveckling.

Starkare inflytande?

Har SDN fått ett starkare inflytande i centrala planeringsprocesser? Utifrån studiens empiriska material är det svårt att ge ett uttömmande svar på frågan. Det är fortfarande centrala förvaltningar och framförallt SBK som ansvarar för planeringen i bygg- och trafikpolitiken. SDNs inflytande beror på hur ofta och hur djupt de involveras av planerande förvaltningar. Det finns olika erfarenheter kring kvalitén på samverkan mellan SDN och centrala förvaltningar. Ett vanligt sätt att beskriva relationen är att det beror på enskilda handläggares inställning.

En central problemställning inför SDN-reformen och inrättandet av utvecklingsavdelningen och stadsutvecklingspositionen var att det saknades kapacitet för stadsdelar att lyfta lokala perspektiv till tillväxtorienterade planprocesser. Syftet med att stärka kapaciteten var att stärka *den omfördelade stadsutvecklingspolitiken* med målet att skapa goda och jämlika miljöer för alla invånare. Utifrån denna studie kan vi konstatera att i nuläget har SDN en bättre möjlighet att påverka planprocessen än utgångsläget 2011. Det har skapats en lokal kapacitet och ett strategiskt förhållningssätt i de flesta SDN. Stadsutvecklarna fyller en betydelsefull funktion som nav för kunskap om stadsplaneringens betydelse för lokala sociala förhållanden vilket saknades 2011. Det finns utrymme för centrala förvaltningar att använda dessa lokala kompetenser i större utsträckning, särskilt i de utredningsinsatser som ofta redan är finansierade och kopplade till planprocesser.

Det finns vidare två utmaningar att hantera i det framtida arbetet. Hur ska de olika SDNs stadsutvecklingsstrategier förhålla sig till den ojämlika fördelningen av fysiska resurser i stadsutvecklingen? För SDN med hög byggtakt är utmaningen att hinna med att systematisera lokala erfarenheter och sociala perspektiv jämte det höga tempot som samverkan med planeringens många aktörer kräver. Här upplevs i regel tidsbrist vara ett hinder för djupare analysarbete. För SDN med låg byggtakt är utmaningen det omvända, tid finns för analyser men det finns ett motstånd i att förmedla sociala erfarenheter uppåt i organisationen när centrala förvaltningar inte efterfrågar kunskapen.

Det kommer därför vara lättare för SDN att förmedla sociala erfarenheter som kan anpassas till rådande tillväxtorienterade stadsutvecklingspolitiska inriktning, eftersom det efterfrågas av de centrala förvaltningarna. De lokala stadsutvecklarnas kritik mot utbyggnadsplaneringens ojämlika fokus uppfattades därför som "udda" av handläggare på SBK, men också som "intressanta". Som visades i föregående avsnitt hade SDNs perspektiv inverkan på formuleringar i strategin som visade på en större medvetenhet om segregations- och ojämlikhetsfrågor. Huvuddragen i utbyggnadsplaneringen ändrades dock inte, vilket befäster en fortsatt tillväxtorienterad och ojämn stadsutveckling. I dagsläget bidrar SDN med lokalt förankrade (om än ofullkomliga och knappast heltäckande) erfarenheter och perspektiv till olika planeringsprocesser. Huruvida centrala förvaltningar lyssnar och planeringsprocessen förändras från plandokument till byggd miljö återstår dock att se. SDNs möjligheter att påverka hela byggprocessen är fortsatt begränsade. De institutionella innovationerna (SDN-reformen och SKA/BKA) har under perioden 2011-2014 bidragit till en högre grad av medvetenhet, offentlig och intern diskussion och kritisk reflektion kring spänningen mellan tillväxt och omfördelning. Detta är en god grund för vidare arbete.

Mot en omfördelande stadsutveckling

Så till sist, *kan SDN-reformen och sociala konsekvensanalyser stärka den omfördelande stadsutvecklingen? I så fall hur?* En risk med politiken för "social hållbar stad" är att begreppet hållbarhet används för att bekräfta och legitimera rådande tillväxtorienterade fokus. Denna studie visar att det är den entreprenöriella och nyliberala stadsutvecklingen som dominerar både strategier och praktik i Göteborgs stad. Det är i sista hand marknadens aktörer som har det starkaste inflytandet i att avgöra när, hur och för vilka grupper det byggs i staden. Men kommunfullmäktige och -styrelse vill också se en omfördelande politik som inte bidrar till att öka klyftorna eller hota miljön. Det finns därför ett politiskt stöd för en omfördelande stadsutveckling.

SDNs nya sätt att arbeta och att programmera in sociala konsekvensanalyser i planprocesser har lyfts som ett viktigt sätt att motverka en ojämlik stadsutveckling. Det kommer dock att behövas andra institutionella reformer som ökar kapaciteten för offentlig sektor att styra stadsutvecklingen på ett mer omfördelande sätt.

En av stadsutvecklarnas reflektion kring potentialen i SDN-reformen är att de lokala sociala erfarenheterna tidigare var "en zippad fil, nu är den unzippad" (ISU1). Kunskaper som tidigare var otillgängliga har alltså idag gjorts mer tillgängliga för stadsutvecklingens aktörer. SDN-reformen och SKA/BKA-verktygen är betydelsefulla instrument som uppmuntrar till diskussioner och kritiska reflektioner kring spänningen mellan tillväxt och omfördelning. Utmaningen ligger för det första i hur de kunskaper som stärker en omfördelande stadsutveckling ska kunna formuleras på ett precisare sätt. För det andra ligger utmaningen i hur kunskapen ska få en genomslagskraft i stadsplaneringen.

Systematiserandet av de lokala sociala erfarenheterna och den kritiska reflektionen kring åtgärder för en omfördelande stadsutveckling bör stärkas i samtliga SDN. Som diskuteras saknar orsaksanalyserna som genomförs transparenta tillvägagångssätt. De bygger snarare på stadsutvecklarnas egna värderingar eller information inhämtade med medborgare och lokala offentliga verksamheter. Därför kan också bedömningar av sociala konsekvenser, problem och önskvärda åtgärder landa olika beroende på situation och sammanhang. Kunskapsgrunden för detta arbete kan stärkas genom kompetensutveckling med syftet att ge stadsutvecklare en starkare forsknings- och teoriförankring kring relationen mellan byggd miljö, planeringsinterventioner och sociala förhållanden. Metoder för att säkerställa kvalitet, djup och bredd i medborgardialoger bör också utvecklas. Det är ofta otydligt vilka medborgare som det konsulterats med, och hur dessa möten arrangerats, i insamlandet av erfarenheter om lokala förhållanden. Det kan också vara angeläget för SDN att stärka arbetet med LKB/LUP för att tydligt systematisera sociala erfarenheter i form av beskrivningar av tillstånd, problem och formuleringar av visioner och möjligheter. Stadsutvecklaren bör ses som möjliggörare för detta samtal. Men arbetet bör vara förankrat i SDN-

ledningen. Att utforma styrande råd för stadsutveckling ger frågorna politisk och organisatorisk förankring.

Det kommer alltid att finnas en begränsad möjlighet att ge en empirisk eller teknisk bedömning på vad som kan definieras som socialt hållbart. Frågor om demokrati, jämlikhet, goda miljöer och bra levnadsförhållanden handlar alltid om moraliska värderingar och politiska prioriteringar (Fischer, 2009). Det bör vara en fråga för den politiska styrningen att ge en tydlig inriktning på dessa värdeorienterade frågor. De *rådslag* som ännu inte arrangerats mellan stadens politiker i lokala och centrala nämnder är tänkt att fungera som forum för diskussion för att stärka medvetenheten om hållbar utveckling:

En utvecklad dialog mellan förtroendevalda i nämnder och styrelser som ingår i stadsutvecklingsprocessen ger förutsättningar för prioriteringar där en hållbar samhällsutveckling är i fokus. Bättre fördelning av resurserna till utvecklingen av ett hållbart samhälle i de tre dimensioner. (Göteborg 2014d, s.6)

Rådslagen kan således vara ett sätt att normativt kalibrera inriktningen på den omfördelande stadsutvecklingspolitiken och hantera spänningen med tillväxtpolitiken. Den överhängande risken är annars att det blir förvaltningens ansvar att hantera dessa värdeladdade politiska frågor. I dagsläget finns kunskap tillgänglig, men på det stora hela saknas institutionell kapacitet att också förvandla kunskapen till konkret handling. Att omvandla lokala sociala erfarenheter till centrala planeringsprocesser bör inrikta sig på att finna aspekter som rådande planeringsnormer inte tillgodoser. SDN-reformens syfte, liksom de reformer som genomfördes på 1960- och 70-talet i socialtjänstlagen, var att bidra till att förbättra den sociala och politiska jämlikheten i städer. Denna politik kräver idag också en radikal reformering av stadsplaneringsnormer och -praktiker.

SDNs roll är idag fortsatt begränsat till att tillföra kunskap och alternativa perspektiv i lokala och centrala processer för hur spänningar mellan tillväxt och omfördelning kan hanteras. Det vilar dock ett avgörande ansvar på centrala nämnder och förvaltning att vidta åtgärder för att stärka en omfördelande stadsutveckling, om det är detta som avses med politik för en socialt hållbar stad.

Källor och referenser

Intervjupersoner

- ISD: Gruppintervju, Stadsdelsdirektörer, 20141029
ITP1: Gruppintervju, Gerd Cruse Sondén och Sören Olsson, (f.d. anställda på S2020, Göteborgs stad) 20141029
ISU1: Gruppintervju, stadsutvecklare 1 och 2, 20141105
ITP2: Intervju, Lisa Wistrand, White arkitekter, f.d. anställd på Stadsbyggnadskontoret, 20141105
ISU2: Gruppintervju, stadsutvecklare, 3, 4, 5, 20141127
ITP3: Intervju Ulrika Lundquist, Stadsbyggnadskontoret, 20141127
ITP4: Gruppintervju, Pia Borg och Mari Tastare, Stadsledningskontoret, 20141128
ISU3: Intervju Stadsutvecklare 6, 20141217
ISU4: Intervju Stadsutvecklare 7, 20141218
IUC: Gruppintervju, utvecklingschefer, 20150123
ISU5: Gruppintervju, stadsutvecklare 9 och 10, 20150122
ISU6: Intervju stadsutvecklare 8, 20150205
ITP5: Intervju Klas Forsberg, Stadsledningskontoret 20150319

Dokument och andra offentliga publikationer

- Angered 2013. "ANGERED 2022: en studie av visionens plats i stadsdelen". Rapport december 2013, Stadsdelsförvaltning Angered, White arkitekter, Utvecklings Nordost, Vision Angered.
Angered 2014. "Mot ett hållbart Hammarkullen. En analys av hur social hållbarhet kan uppnås i praktiken". Maj 2014, Utvecklingsavdelningen SDF Angered
Askim-Frölunda-Högsbo 2013. "Yttrande till byggnadsnämnden över remissen Utbyggnadsplanering i Göteborg fram till 2035." Tjänsteutlåtande utfärdat 2013-07-02. Diarienummer N136-0269/13. Utvecklingsavdelningen, Göteborgs stad
Budget 2014. "Göteborg - en stad för alla". Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna och Vänsterpartiet, Göteborgs stad.

- Budget 2015. "Förslag till budget 2015 och flerårsplaner 2016–2017 för Göteborgs Stad". Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Feministiskt initiativ, Göteborgs stad.
- GP 2009-01-30 "Debatt 30/1 Älvstranden kan bryta segregationen". Göteborgs Posten.
- GR 2006. "Uthållig tillväxt". Göteborgsregionens kommunalförbund
- GR 2013. "Hållbar Tillväxt". Göteborgsregionens kommunalförbund
- Greve, Bente. 2015 "Stadsdelsnämnder – organisation och uppdrag". Powerpoint presentation, tillgängliggjord genom databas på stadsledningskontoret, Göteborgs stad.
- Göteborg 2008, "Inriktningsdokument för Vision Angered - Angered i ett tillväxtperspektiv". Tjänsteutlåtande Utfärdat 2008-02-05. Diarienummer 0160/07. Gunnared, Göteborgs stad.
- Göteborg 2009. "Förslag till ny SDN-organisation". Tjänsteutlåtande Utfärdat 2009-12-02 Diarienummer 0776/09 Repronummer 351/0. Enheten för Valfärd och utbildning, Valfärdsgruppen. Göteborgs stad.
- Göteborg 2011a. SDN-reglemente. Författningssamlingen. Göteborgs stad.
- Göteborg 2011b. "Erfarenheter från fem följesprojekt - SKA & BKA i planprocesser. Inledande fas hösten 2011." Stadsbyggnadskontoret. Göteborgs stad
- Göteborg 2013. Att använda matriserna SKA/BKA. Sören Olsson Och Gerd Cruse Sondén S2020, Göteborgs stad.
- Göteborg 2014a. "Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg. Slutrapport från Hela staden socialt hållbar". Göteborgs stad.
- Göteborg 2014b. "Budget och flerårsplaner 2015-2016 för Göteborgs stad." Socialdemokraterna, Miljöpartiet de gröna och Vänsterpartiet.
- Göteborg 2014c. "Stadens planering för bostadsbyggnad - i enlighet med den politiska viljeinriktningen? Göteborgs stad, stadsrevisionen.
- Göteborg 2014d. "Fördjupa demokratin genom att öka medborgarnas möjligheter till inflytande, starkare inflytande för stadsdelsnämnderna i stadsplaneringen samt förslag på e-demokratilösningar". Tjänsteutlåtande, Stadsledningsstaben. Utfärdat 2014-02-10, Utvecklingsavdelningen. Diarienummer 0933/12. Göteborgs stad.
- Göteborg 2014e. "Bostadsförsörjning i Göteborg. Nuläge och framtida inriktning." Mars 2014, DNR 0938/14. Göteborgs stad.
- Göteborg 2015. "Taxa Göteborgs byggnadsnämnd. Taxa/prislista för byggnadsnämnds verksamhet" 2015-04-01
- Lundby 2013. "Remissyttrande för Utbyggnadsplanering". DNR 0393/13 Tjänsteutlåtande Utfärdat 2013-04-25, Utvecklingsavdelningen, Göteborgs stad.

- Majorna-Linné 2013. "Remissvar angående Utbyggnadsplan". Tjänsteutlåtande, Utfärdat 2013-05-20. Diarienummer N135-0238/13. Utvecklingsavdelningen, Göteborgs stad.
- Malmö 2013. "Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa." Redaktörer: Mikael Stigendal and Per-Olof Östergren. Kommission för ett socialt hållbart Malmö.
- UP 2013. "Strategi för utbyggnadsplanering Göteborg 2035". december 2013, SBK dnr: 11/0413. Stadsbyggnadskontoret, Göteborgs stad.
- UP remiss 1 2013. "Utbyggnadsplanering för en nära storstad, Remissversion mars 2013. Del 1". Stadsbyggnadskontoret, Göteborgs stad.
- UP remiss 2 2013. "Göteborg 2035 Utbyggnadsplanering del 2 - planeringsförutsättningar". Stadsbyggnadskontoret, Göteborgs stad.
- Utveckling Nordost 2014. "Sveriges största stadsutvecklingsprojekt." Följeforskningsrapport. PWC
- Vision Angered 2008. "Vision Angered - Angered i ett tillväxtperspektiv. Ett förslag om hur Angered skall utvecklas - Angered år 2020. Ett stadsutvecklingsarbete i samverkan mellan SDN Gunnared och SDN Lärjedalen Februari 2008".
- Vision Angered 2012. "Revidering av Vision Angered". Tjänsteutlåtande Utfärdat 2012-09-10, Utvecklingsavdelningen. Diarienummer N131-0398/12. Angered, Göteborgs stad.
- Västra Hisingen 2015. "Lokalt utvecklingsprogram. Behov och inriktningar för utveckling av Västra Hisingen 2015-18." Stadsdelsförvaltningen Västra Hisingen
- Åkesson Managementkonsult AB, 2010. "Bilaga 4. Stadsdelens processer. 2010-02-15. Stadskansliet, Göteborgs stad.
- ÖP 2009. "Översiktsplan för Göteborg." Stadsbyggnadskontoret. Göteborgs stad.
- Örgryte-Härlanda 2014. "Lokalt utvecklingsprogram. En riktlinje för samhällsbyggnad Örgryte-Härlanda". SDN Örgryte-Härlanda 2014.
- Östra Göteborg 2013. "Yttrande över remisserna Utbyggnadsplanering, Trafikstrategi samt Grönplan". Tjänsteutlåtande Utfärdat: 2013-04-19, Diarienummer: N132-0187/13. Utvecklingsavdelningen, Göteborgs stad.

Referenser

- ALLMENDINGER, P. 2001. Planning in postmodern times. *RTPI library series*. London: Routledge.
- ANDERSSON, R. & MUSTERD, S. 2005. Area-Based Policies: A Critical Appraisal. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 96, 377-389.
- ANDERSSON, R., BRÅMÅ, Å. & HOGDAL, J. 2010. *Fattiga och rika - segregerad stad flyttningar och segregationens dynamik i Göteborg 1990-2006*, Göteborgs stad, Social resursförvaltning.
- ANDERSSON-EK, M. 2009. *Tillgång till stadens rum: en utvärdering av trygghetsvandringskonceptet*, Göteborg, Göteborgs stad.
- BERGMAN, B. 2010. *En gång talade man om staden [texter 1968-2010]*, Stockholm, Axl Books.
- BOSTRÖM, M. 2012. A missing pillar? Challenges in theorizing och practicing social sustainability: introduction to the special issue. *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, 8, 3-14.
- BRADLEY, K. 2009. Planning for eco-friendly living in diverse societies. *Local Environment*, 14, 347-363.
- BRADLEY, K., CARS, G. & HULT, A. 2013. From Ecomodernizing to political ecologizing. I: METZGER, J. & RADER OLSSON, A. (red.) *Sustainable Stockholm: exploring urban sustainability in Europe's greenest city*. New York: Routledge.
- BRUNDTLANDKOMMISSIONEN. 1988. *Vår gemensamma framtid: Världskommissionen för miljö och utveckling under ordförandeskap av Gro Harlem Brundtland*, Stockholm, Prisma: Tiden.
- DANNESTAM, T. 2009. Stadspolitik i Malmö: politikens meningsskapande och materialitet. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- DAVIDSON, K. 2014. A Typology to Categorize the Ideologies of Actors in the Sustainable Development Debate. *Sustainable Development*, 22, 1-14.
- DAVIDSON, M. 2009. Social sustainability: a potential for politics? *Local Environment*, 14, 607-619.
- DAVIS, M. 2007. *Slum: världens storstäder*, Lund, Arkiv.

- DEMPSEY, N., BRAMLEY, G., POWER, S. & BROWN, C. 2011. The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability. *Sustainable Development*, 19, 289-300.
- DENVALL, V. (red.) 1997. *Välfärdens operatörer: social planering i brytningstid*, Umeå, Boréa i samarbete med Byggforskningsrådet.
- DIKEC, M. 2007. *Badlands of the republic : space, politics, and urban policy*, Oxford, Blackwell.
- ESTEVEZ, A. M., FRANKS, D. & VANCLAY, F. 2012. Social impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30, 34-42.
- FAINSTEIN, S. S. 2010. *The just city*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- FISCHER, F. 2009. *Democracy and expertise : reorienting policy inquiry*, Oxford, Oxford University Press.
- GIBBS, D. & KREUGER, R. 2007. Containing the Contradictions of Rapid Development? New Economy Spaces and Sustainable Urban Development. In: KRUEGER, R. & GIBBS, D. (eds.) *The sustainable development paradox : urban political economy in the United States and Europe*. New York: Guilford Press.
- GRESSGÅRD, R. 2015. The power of (re)attachment in urban strategy: interrogating the framing of social sustainability in Malmö. *Environment and Planning A*, 47, 108-120.
- GUNDER, M. 2006. Sustainability: Planning's Saving Grace or Road to Perdition? *Journal of Planning Education and Research*, 26, 208-221.
- GUNDER, M. 2010. Planning as the ideology of (neoliberal) space. *Planning Theory*, 9, 298-314.
- HARVEY, D. 1989. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71, 3-17.
- HARVEY, D. 1992. Social Justice, Postmodernism and the City*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 588-601.
- HARVEY, D. 2012. *Rebel cities : from the right to the city to the urban revolution*, London, Verso.
- HEALEY, P. 2006. *Collaborative planning : shaping places in fragmented societies*, Basingstoke, Hampshire ; New York, Palgrave Macmillan.
- HEDIN, K., CLARK, E., LUNDHOLM, E. & MALMBERG, G. 2011. Neoliberalization of Housing in Sweden: Gentrification, Filtering, and Social Polarization. *Annals of the Association of American Geographers*, 102, 443-463.

- HOLGERSEN, S. 2014. *The rise (and fall?) of post-industrial Malmö : investigations of city-crisis dialectics*. Lund Lunds universitet, 2014, Department of Human Geography, Lund University,.
- HOLGERSSON, H. & THÖRN, C. 2014. *Gentrifiering*, Lund, Studentlitteratur.
- HOOD, C. 1995. The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, 93-109.
- HORNBORG, A. 2012. *Myten om maskine : essäer om makt, modernitet och miljö*, Göteborg: Daidalos.
- INTEGRATIONSVERKET 2002. *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*, Norrköping, Integrationsverket.
- IPCC, 2014. "Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change" [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (red)]. IPCC, Geneva, Switzerland.
- SERNHEDE, O. och JOHANSSON, T. 2006. *Storstadens omvandlingar: postindustrialism, globalisering och migration: Göteborg och Malmö*. Skriftserien Studier av samtidskultur. Göteborg: Daidalos, Centrum för kulturstudier, Göteborgs universitet.
- KLEIN, N. 2014. *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, SIMON & SCHUSTER.
- LARBERG, V. 2013. *Delat ansvar för helheten. I: STENBERG, J. (red.) Framtiden är redan här. Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.
- LEFEBVRE, H. 1991. *The production of space*, Oxford, Basil Blackwell.
- LEGEBY, A., BERGHAUSER PONT, M., MARCUS, L. & TAHVILZADEH, N. (kommande). "Storstäder i Samverkan". Rapport, Boverket.
- LIDSKOG, R. & ELANDER, I. 2012. Ecological Modernization in Practice? The Case of Sustainable Development in Sweden. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14, 411-427.
- LITTIG, B. & GRIESSLER, E. 2005. Social sustainability: a catchword between political pragmatism and social theory. *International Journal of Sustainable Development*, 8, 65-79.
- MARCUSE, P. 1998. Sustainability is not enough. *Environment and Urbanization*, 10, 103-112.

- MUKHTAR-LANDGREN, D. 2012. *Planering för framsteg och gemenskap : om den kommunala utvecklingsplaneringens idémässiga förutsättningar*. Diss Lund Lunds universitet, 2012, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- MURPHY, K. 2012. The social pillar of sustainable development: a literature review and framework for policy analysis. *Sustainability: Science, Practice, & Policy* 15-29., 8, 15-29.
- NYLANDER, O. 2013. *Svensk bostad 1850-2000*, Lund, Studentlitteratur.
- OECD Publishing
- OECD, 2011. "Divided We Stand: Why inequalities keep rising."
- OLSSON, S. & TÖRNQUIST, A. 2009. Förorten: insatser och utveckling under 40 år. In: (ARKUS), A. F. F. F. O. U. (ed.) *Arkus serie litteraturöversikter* 5. Stockholm.
- OLSSON, S. 2012. Social hållbarhet i ett planeringsperspektiv Göteborgs Stad: S2020.
- PARR, A. 2009. *Hijacking sustainability*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- PECK, J. & TICKELL, A. 2002. *Neoliberalizing Space. Spaces of Neoliberalism*. John Wiley & Sons, Ltd.
- PIERRE, J. 2011. *The politics of urban governance*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, Palgrave Macmillan.
- RACO, M. 2012. Neoliberal Urban Policy, Aspirational Citizenship and the Uses of Cultural Distinction. I: TASAN-KOK, T. & BAETEN, G. (red.) *Contradictions of Neoliberal Planning*. Springer Netherlands.
- RACO, M. 2014. The Post-Politics of Sustainability Planning: Privatisation and the Demise of Democratic Government. I: WILSON, J. & SWYNGEDOUW, E. (red.) *The Post-Political and its Discontents*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- RISTILAMMI, P-M. 1999. *Rosengård och den svarta poesin: en studie i modern annorlundahet*. 2. uppl. ed, Symposion bibliotek,. Stockholm; Stehag: Brutus Östlings bokförlag Symposion.
- ROMBACH, B. 1997. *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*, Stockholm, Nerenius & Santérus.
- SAIRINEN, R. & KUMPULAINEN, S. 2006. Assessing social impacts in urban waterfront regeneration. *Environmental Impact Assessment Review*, 26, 120-135.

- SASSEN, S. 2014. *Expulsions : brutality and complexity in the global economy*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- SERNHEDE, O. & JOHANSSON, T. 2006. *Storstadens omvandlingar: postindustrialism, globalisering och migration*. Göteborg och Malmö, Göteborg, Daidalos : Centrum för kulturstudier, Göteborgs universitet.
- SHAW, K. 2013. Docklands Dreamings: Illusions of Sustainability in the Melbourne Docks Redevelopment. *Urban Studies*, 50, 2158-2177.
- STAHRE, U. 2007. *Den globala staden: Stockholms nutida stadsomvandling och sociala rörelser*, Stockholm, Atlas.
- STENBERG, E., SAYIDI, S., SUN, S., LUNDGREN, S. & KNAUFF, K. 2013. *Structural systems of the million programme era*, Stockholm, KTH School of Architecture.
- SYDOW, Å. V. 2004. *Exploring local governance in urban planning and development : the case of Lindholmen, Göteborg*. Diss Stockholm Tekniska högskolan, 2004, KTH,.
- TAÐSAN-KOK, T. & BAETEN, G. 2012. *Contradictions of neoliberal planning : cities, policies, and politics*, Dordrecht ; London, Springer.
- TAHVILZADEH, N. 2015. Understanding participatory governance arrangements in urban politics: idealist and cynical perspectives on the politics of citizen dialogues in Göteborg, Sweden. *Urban Research & Practice*, 8, 238-254.
- TAHVILZADEH, N., MONTIN, S., CULLBERG, M. & STARK, E. 2014. Hållbarhetspolitik i Göteborgsregionen: Om sammanhållning och spänningar mellan stark och svag hållbarhet. In: FUTURES, M. U. (ed.) *Mistra Urban Futures Reports*. Göteborg.
- TEDROS, A. 2008. *Utanför storstaden : konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik*. Diss Göteborg Göteborgs universitet, 2008, Göteborgs universitet. Förvaltningshögskolan,.
- THÖRN, C. 2008. Intervention or The Need For a New Cultural Critique. Göteborg: Göteborgs universitet. Konstnärliga fakulteten.
- THÖRN, C. 2009. Governing the entrepreneurial city: Implications for the Meaning of Public Space. I: ECKARDT, F. & ELANDER, I. (red.) *Urban governance in Europe*. Berlin: BWV, Berliner Wissenschafts-Verlag.
- THÖRN, C. 2011. Soft Policies of Exclusion: Entrepreneurial Strategies of Ambience and Control of Public Space in Gothenburg, Sweden. *Urban Geography*, 32, 989-1008.

- THÖRN, H. 2012. In Between Social Engineering and Gentrification: Urban Restructuring, Social Movements, and the Politics of Open Space. *Journal of Urban Affairs*, 34, 153-168.
- THÖRN, H. 2013. *Stad i rörelse: stadsomvandlingen och striderna om Haga och Christiania*, atlas.
- UN-HABITAT, 2013. "State of the world's cities 2012/2013." New York: Routledge
- WACQUANT, L. J. D. 2008. *Urban outcasts: a comparative sociology of advanced marginality*, Cambridge, Polity.
- VANCLAY, F. 2002. Conceptualising social impacts. *Environmental Impact Assessment Review*, 22, 183-211.
- WEINGAERTNER, C. & MOBERG, Å. 2014. Exploring Social Sustainability: Learning from Perspectives on Urban Development and Companies and Products. *Sustainable Development*, 22, 122-133.
- WHO, 2008. World Health Organization & Commission on Social Determinants Of Health: "Closing the gap in a generation. Health equity through action on the social determinants of health: final report of the commission on social determinants of health." Geneva: World Health Organization
- VIFELL, Å. C. & SONERYD, L. 2012. Organizing matters: how 'the social dimension' gets lost in sustainability projects. *Sustainable Development*, 20, 18-27.
- WIJCKMAN, A. & ROCKSTRÖM, J. 2012. *Bankrupting nature: denying our planetary boundaries*, London, Routledge.
- YIFTACHEL, O. & HEDGCOCK, D. 1993. Urban social sustainability: The planning of an Australian city. *Cities*, 10, 139-157.
- ÅSTRÖM, J., & GRANBERG, M., 2009. "Medborgerligt deltagande och interaktivt beslutsfattande: Kontinuitet och förändring inom fysisk planering." I: HEDLUND G. & MONTIN, S. (red.) *Governance på svenska*, Lund: Studentlitteratur.

Förvaltningshögskolans rapporter: (pris inkl porto+moms)

| | |
|--|-------|
| 15:136 Nazem Tahvilzadeh <i>Socialt hållbar stadsutveckling? Stadsdelsnämnderna, stadsutvecklarrollen och sociala konsekvensanalyser i planeringen av Göteborgs stad.</i> | 140:- |
| 15:135 Gustaf Kastberg <i>Ändamålsenlig organisering.</i> | 140:- |
| <i>Stadsdelsförvaltning, målkomplexitet och förändrad omvärld</i> | |
| 15:134 Inga-Lisa Adler <i>Medskapardemokrati. Interaktiva styrningsprocesser och medskapande dialogarbetssätt</i> | 140:- |
| 15:133 Johan Sandén <i>Mer papper, klokare barn? Hur lärares administrativa arbete kan påverka kvaliteten i skolan</i> | 140:- |
| 15:132 Andreas Lundstedt <i>Styrmedlens uttalade politik. En av studie av New Orleans kulturekonomiska landskap</i> | 140:- |
| 15:131 Kristofer Johansson <i>Den svenska polisens yrkeskultur. En studie av polisstudenters utbildningslitteratur</i> | 90:- |
| 14:130 Oliver Bjerhem och Peter Rundblom Andersson <i>Är ni med på noterna? En studie om kommunala redovisningsval och notavvikelser</i> | 140:- |
| 14:129 Anna Laurell och Jessica Moström Axelfelt <i>The Socio-Economic Impacts of CSR. A Case Study of Swedish-related Companies and Corporate Social Responsibility in Vietnam</i> | 140:- |
| 14:128 Louise Holm och Osvaldo Salas <i>Investeringskalkyl och beslutsteori. Verktyg för beslutsfattande under osäkerhet</i> | 90:- |
| 13:127 Maja Rhodin Edlund <i>Where did all the women go? Representation of women and men in the Standing Committees of the European Parliament</i> | 140:- |
| 13:126 Erik Bergman <i>Interkommunal samverkan – en nödvändig lösning på kommunala utmaningar</i> | 140:- |
| 13:125 Angelica Börjesson och Marcus Starcke <i>Politiska granskare. Den kommunala revisionens roll för kommunalt ansvarsutkrävande</i> | 140:- |
| 12:124 Mats Bengtsson och David Karlsson <i>Demokratin svängrum. Lokalpolitikens roll i den specialreglerade verksamheten</i> | 140:- |
| 12:123 Osvaldo Salas <i>Samhällsekonomiska utvärderingar</i> | 90:- |
| 12:122 Marcus Johansson <i>De som jagar makt mellan himmel och jord. – Om det civila samhällets roll vid implementeringen av jaktpolitiska EU-direktiv.</i> | 140:- |
| 11:121 Oskar Johansson <i>Lika men olika? – redovisning av effektivitet inom statliga myndigheter</i> | 140:- |
| 11:120 Louise Skoog <i>Alla följer partilinjen – en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken</i> | 140:- |

| | |
|---|-------|
| 10:119 Osvaldo Salas, César Villanueva och Rebecka Villanueva Ulfgård <i>Välfärdsolitik under utveckling i Mexico</i> | 90:- |
| 10:118 Petra Svensson <i>"Den nya svenskinspirerade föräldrapenningen har haft avsedd verkan" - En studie av den tyska föräldraförsäkringens förändring ur ett jämställdhetsperspektiv</i> | 140:- |
| 10:117 Andrea Egerlundh och Isabella Enbågen <i>När det ideella blir offentligt... eller när det offentliga blir ideellt</i> | 140:- |
| <i>En jämförande studie om möjligheten till ansvarsutkrävande i governance tidevar</i> | |
| 10:116 Elin Jakobsson <i>Global Policy Making on Climate Refugees – What is the Problem?</i> | 90:- |
| 10:115 Sara Bansmann <i>Bör staten försvara sig mot sina antagonister? Moderaternas och Socialdemokraternas ställningstaganden i FRA-frågan</i> | 90:- |
| 10:114 Margareta Lundberg Rodin <i>Chefer i korstryck. Att hantera krav i politiskt styrda organisationer</i> | 140:- |
| 10:113 Moa Aronsson <i>Medfinansiering Om relationen mellan stat och kommun i infrastrukturprojekt</i> | 90:- |
| 10:112 Richard Vahul <i>På väg mot en förbättrad kommunal redovisning. Konsekvenser av ett förändrat balanskrav</i> | 140:- |
| 09:111 Osvaldo Salas <i>Från utovandringsland till invandringsland. En analys av migrationsströmmar till och från Chile.</i> | 90:- |
| 09:110 David Ljung <i>Does Network Management Matter? The Coordination of Integration Policy Delivery at the Local Level in Sweden</i> | 140:- |
| 09:109 Johan Strömblad <i>Kan nätverksstyrning förenas med folkstyre? Stadsbyggnad, governance och demokrati i planeringen av Norra och Södra Älvsanden i Göteborg</i> | 90:- |
| 09:108 Gustaf Rönneklef <i>Att kasta pengar i sjön? En undersökning av nystartsjobbets direkta undanträngningseffekter</i> | 90:- |
| 09:107 Adiam Tedros <i>Lokala krisaktörer – Katastrofolontärer eller profitörer? Den lokala krisanternen i två kommuner under stormarna Gudrun och Per.</i> | 140:- |
| 08:106 Annika Berggren <i>Jämn könsfördelning på höga chefsnivåer. En studie om framgångsfaktorer</i> | 140:- |
| 08:105 Christina Alvelins och Gabriella Sjöman <i>Vem tar ansvar för de nollplacerade? Om rehabilitering och försörjning för sjuka utan inkomst</i> | 140:- |
| 08:104 Nathalie Munteanu <i>Det bästa av två världar. - En studie om kommunala självstyrande skolor som hybrider i det svenska utbildningssystemet.</i> | 90:- |

| | |
|--|-------|
| 08:103 Helena Öhrvall | |
| <i>De nya moderaterna? Om moderaternas socialpolitik i retorik och praktik under perioden 1999-2007</i> | 90:- |
| 08:102 Lotta Valinder | |
| <i>Pengar är inte allt. En studie av fyra högstadieskolor i Mellansverige.</i> | 140:- |
| 08:101 Niklas Andersson | |
| <i>De som fiskar efter makt. Om svensk fiskepolitik och intresseorganisationernas inflytande.</i> | 140:- |
| 08:99 Andreas Ivarsson | |
| <i>Från Gudrun till Per – om kommunal krishantering, erfarenheter och förändring</i> | 140:- |
| 08:98 Lars Johansson | |
| <i>Tjänsteförseelse - Disciplinansvar och påföljder i rättspraxis</i> | 140:- |
| 08:97 Mathias Henriksson | |
| <i>Arenapolitik på 2000-talet – om kommuner som bestämmer sig för att satsa på en ny idrotts- och evenemangsarena</i> | 140:- |
| 08:96 Staffan Kling | |
| <i>Organisationskulturens betydelse för hantering av tomrum</i> | 140:- |
| 07:95 Andreas Gustavsson och Stefan Laang | |
| <i>Prat och handling – en studie om kommunernas pensionsredovisning.</i> | 140:- |
| 07:94 Osvaldo Salas | |
| <i>Miljöhänsyn lönar sig. Samhällsekonomiska följder av luftföroreningsminskningen i två peruanska städer: En cost-benefit-analys.</i> | 90:- |
| 07:93 Marie Persson | |
| <i>Loyalitet & Konflikt. - En studie av förstalinjenchefens delade lojalitet inom hemtjänsten.</i> | 90:- |
| 07:92 Emil Gustafsson, Michael Nilsson | |
| <i>Varför bäst i klassen?</i> | 90:- |
| <i>– En jämförandestudie av högstadieskolor i Göteborg</i> | |
| 07:91 Adrian Nählinder | |
| <i>"Nej, gudskelov". Om (förekomsten av) styrning och påverkan av hur professionella organisationer arbetar med högskolans tredje uppgift.</i> | 140:- |
| 07:90 Osvaldo Salas | |
| <i>Rörligheten på arbetsmarknaden bland invandrare. En litteraturoversikt.</i> | 90:- |
| 07:89 Daniel Bernmar | |
| <i>Aktörer, nätverk och spåravnar: EN studie i organiserandet av ett trafikpolitiskt projekt</i> | 90:- |
| 07:88 Viveka Nilsson | |
| <i>Genusperspektivet vid Sahlgrenska akademien</i> | 90:- |
| 06:87 Lena Lindgren | |
| <i>Arbetsmarknadspolitik "på det nedersta trappsteget". En utvärdering av projekt ENTER.</i> | 90:- |
| 06:86 Sara Brorström | |
| <i>Något utöver det vanliga - en studie av sex kommunala projekt.</i> | 140:- |
| 06:85 Jane Backström | |
| <i>Inget är för evigt - en studie av sextimmarsdagen i Kiruna.</i> | 140:- |
| 06:84 Pierre Donatella | |
| <i>Bra och dåliga årsredovisningar - En studie om kvalitetsskillnader.</i> | 140:- |

| | |
|---|-------|
| 06:83 Vicki Johansson red. | |
| <i>Tillsynens mångfasetterade praktik inom det sociala och hälso- och sjukvårdsområdet.</i> | 140:- |
| 06:82 Anders Björnsson | |
| <i>Max Weber - inblickar i en tid och ett tänkande.</i> | 90:- |
| 06:81 Alexander Baena | |
| <i>Varför slösas det samtidigt som det sparas? - en studie om budgetproblematik i kommunal verksamhet.</i> | 90:- |
| 06:80 David Karlsson | |
| <i>Den svenska borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande och den lokala demokratin.</i> | 140:- |
| 05:79 Kerstin Bartholdsson | |
| <i>Tre nyanser av grönt: Om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön.</i> | 140:- |
| 05:78 Björn Brorström, Stellan Malmer, Viveka Nilsson | |
| <i>Varför tillväxt i kommuner? En studie av nyckelaktörers uppfattningar</i> | 90:- |
| 05:77 Thomas Vilhelmsson | |
| <i>Kommunala pensionsavsättningsbeslut.</i> | 90:- |
| 05:76 Henry Bäck, Folke Johansson & Adiam Tedros | |
| <i>Ledarskap och lokalsamhälle i lokal politik - Fyra politiska initiativ i Göteborg och Stockholm i komparativ belysning.</i> | 140:- |
| 05:75 Östen Ohlsson & Björn Rombach | |
| <i>Den friska organisationen.</i> | 90:- |
| 05:74 Henry Bäck, Nina Granqvist, Siv Sandberg, Sundback | |
| <i>Svenskt och finskt i kommunerna.</i> | 140:- |
| 5:73 Charlotta Ekman | |
| <i>Varför görs det ris i Åhus? Om mötet mellan näringslivspolitik och etableringsstrategi.</i> | 140:- |
| 05:72 Sven Siverbo (red.) | |
| <i>Evolutionsteori för offentliga organisationer.</i> | 140:- |
| 05:71 Nazem Tahvilzadeh | |
| <i>Minoritetsmedier i Göteborgs Stad. En studie om integration, makt och icke-beslut i stadspolitiken.</i> | 140:- |
| 05:70 Sven Siverbo | |
| <i>Inkomstutjämning och kommunalekonomiska incitament</i> | 90:- |
| 05:69 Andreas Ivarsson | |
| <i>På väg mot paradoxala resultat? En studie av möjligheter till ökad handlingskraft genom resultatstyrning av sektorsövergripande frågor inom statsförvaltningen med jämställdhetspolitiken som exempel.</i> | 140:- |
| 05:68 Sofie Cedstrand | |
| <i>Idealism till salu? Om ideella organisationers strategival och dess demokratiska betydelse.</i> | 140:- |
| 04:67 David Karlsson & Carina Andersson | |
| <i>84% män. Kvinnor och män i kurslitteraturen.</i> | 60:- |
| 04:66 Björn Brorström & Sven Siverbo | |
| <i>Skattehöjning enda lösningen? Om ekonomiska problem och behov av avceremonialisering och självständighet.</i> | 60:- |

- 04:65 Anders Falk
*Varför lyckades Geriatriken? En fallstudie av två verksamhetsområdens implementering av 60:-
balanserad styrkort inom hälso- och sjukvården.*
- 04:64 Daniel Lindin & Josip Mrnjavac
Varför blir det detta pris? En studie i hur kommuner sätter sina tomtpriser. 60:-
- 04:63 Elisabeth Ravenshorst
Den sensuella organisationen . Ett perspektiv på kommuner och dess chefskap. 60:-
- 04:62 Katrin Söderlind
Målstyrning av grundskolan. En fallstudie i Partille kommun. 60:-
- 04:61 Henry Bäck och Maritta Soininen
*Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas 60:--
särskilda informationsinsatser till invandraväljare vid 2002 års val.*
- 04:60 Anette Gustafsson
Vem är feminist? Om politiska könsideologier i svensk kommunpolitik. 60:--
- 04:59 Henry Bäck
*Av de många ett. Västra Götlandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella 60:--
skiljeliner Göteborg: Förvaltningshögskolan.*
- 04:58 Tobias Johansson
*Kollision eller konfirmation? - Ett möte mellan transaktionskostnadsteorin och kom- 60:--
munal äldreomsorg.*
- 04:57 Anna Berg och Charlotta Fagring
*Internationella reglers påverkan på kommunal redovisning -Ett resultat av anpass- 60:--
ning eller anpassning som ett resultat*
- 04:56 Aida Alic och Pernilla Wallén
*Centralisera mera? Hur organiseras inköpsfunktionen i en kommun för en bättre 60:-
efterlevnad av LOU?*
- 03:55 Mats Lindblad
*Perspektiv på europeisk integration i svensk riksdag. Jämförande analyser av riks- 60:-
dagsdebatterna om grundlagsändringarna 1994 och 2003 angående överlåtelse av
beslutsrätt till EG/EU.*
- 03:54 Mia Davidsson
Kommunala upphandlare - En studie om hur de fattar beslut. 60:-
- 03:53 Mats Bengtsson
Kvinnor och Män i lokalpolitiken. 60:-
- 03:52 Peter Arkevåg, Björn Brorström, Carina Andersson och Tobias Johansson
För bra för för få - Årsredovisningar inom staten. 60:-
- 03:51 Johan Berlin och Eric Carlström
*Balans eller nonchalans? - En studie av kommuner som beviljats extra finansiellt stöd 60:-
av staten.*
- 03:50 Roger Andersson
Praktisk kommunal upphandling. 60:-
- 03:49 Carina Andersson med flera
Intervjuer. 60:-

| | |
|---|------|
| 03:48 Kajsa Värna och Birgitta Örnfeldt | |
| <i>Långlivade förvaltningschefer - strategier som verkar utan att synas.</i> | 60:- |
| 02:47 Paula Rodrigo Blomqvist | |
| <i>Från assimilation till separation. Den finska invandrargruppens krav på finskspråkig undervisning.</i> | 60:- |
| 02:46 Henry Bäck, Gunnar Gjelstrup, Folke Johansson, Jan Erling Klausen (red) | |
| <i>Lokal politik i storstad - stadsdelar i skandinaviska storstäder.</i> | 60:- |
| 02:45 Lena Andersson-Felé | |
| <i>När gamla vårdar ännu äldre ...</i> | 60:- |
| 02:44 Björn Brorström och Sven Siverbo | |
| <i>Framgångsrik vändning.</i> | 60:- |
| 02:43 Ann-Charlotte Bengtsson och Eva-Britt Pettersson | |
| <i>Modell för kvalitetsmätning inom äldreomsorgen – Finns det något samband mellan kvalitet och kostnad?</i> | 60:- |
| 02:42 Joacim Rydmark | |
| <i>Beslut under osäkerhet - En experimentell mikrovärldsstudie av metoder för att hantera osäkerhet vid ledning och beslutsfattande i komplexa och dynamiska miljöer.</i> | 60:- |
| 02:41 Anna Holmqvist | |
| <i>Beslutsprocesser och investeringskalkyler i fastighetsbranschen. En jämförelse mellan allmännyttiga och börsnoterade fastighetsbolag.</i> | 60:- |
| 02:40 Carina Andersson | |
| <i>Tidens ekonomi.</i> | 60:- |
| 02:39 Patrik Johansson | |
| <i>Vem tar notan? Skandaler i svensk offentlig sektor.</i> | 60:- |
| 02:38 Conny Pettersson | |
| <i>Från Global idé till lokal praktik - Om näringspolitik för hållbar utveckling.</i> | 60:- |
| 02:37 Gustaf Kastberg | |
| <i>Omsorg om Marknaden - En studie av hur reglerna på en offentlig marknad skapas och förändras.</i> | 60:- |
| 01:36 David Karlsson | |
| <i>Sveriges kommunala kulturpolitiker.</i> | 60:- |
| 01:35 Anders Björnsson | |
| <i>Systemskiften - En explorativ essä.</i> | 60:- |
| 01:34 Henry Bäck, Sven Siverbo och Björn Brorström | |
| <i>Ny politisk organisation i Härryda och Stenungsund.</i> | 60:- |
| 01:33 Maria Palm | |
| <i>Maxtaxa - en studie av nytt avgiftssystem inom den kommunala barnomsorgen.</i> | 60:- |
| 01:32 Alexandra Jönsson | |
| <i>Den sociala dialogen i EU och jämställdheten i Europa.</i> | 60:- |
| 01:31 Björn Brorström och Pär Falkman | |
| <i>Kommunal redovisning - teoriutveckling.</i> | 60:- |
| 01:30 Niklas Theodorsson | |
| <i>Det lokala uppror - Om aktionsgrupper i den kommunala demokratin.</i> | 60:- |

| | |
|---|------|
| 00:29 Theresa Larsen | |
| <i>Kommunerna som arbetsgivare.</i> | 60:- |
| 00:28 Björn Brorström | |
| <i>Kommunalekonomen - några funderingar om förutsättningar, förhållningssätt och professionell utveckling.</i> | 60:- |
| 00:27 Östen Ohlsson & Björn Rombach | |
| <i>Organisationspyramiden och Buridans Åsna - en lagom teori.</i> | 60:- |
| 00:26 Jenny Svärd | |
| <i>Bestående nätverk - en studie av den sociala dimensionens betydelse.</i> | 60:- |
| 00:25 Lillemor Bergman och Virginia Leinen | |
| <i>Ekonomisk information i vården - en studie om styrmodellens påverkan på förhållningssättet till ekonomisk information.</i> | 60:- |
| 00:24 Rolf Solli, Peter Demediuk and Rob Sims | |
| <i>Chief Finance Officer in local government - Sweden vs Australia.</i> | 60:- |
| 00:23 J. Henrik Bergström | |
| <i>Hur ölskatterna sänktes - Om lobbning, pilsner och pluralism.</i> | 60:- |
| 99:22 Björn Brorström | |
| <i>Institutioner och institutionell förändring Perspektiv, teori och tillämpning på kommunal utveckling.</i> | 60:- |
| 99:21 Ylva Mühlenbock | |
| <i>När det lokala tar hand om det centrala Hur två kommuner omvandlar den statliga styrningen av skolan.</i> | 60:- |
| 99:20 Malgorzata Erikson | |
| <i>Frihet inom rollen - den politiska ledningens betydelse för en kommuns utveckling i ett längre perspektiv.</i> | 60:- |
| 99:19 Sven Siverbo | |
| <i>Kommuner och ekonomisk kris - en studie av kommuner som sökt extra finansiellt stöd av staten.</i> | 60:- |
| 99:18 Pär Falkman | |
| <i>Statlig redovisning ur två perspektiv.</i> | 60:- |
| 98:17 Anette Gustafsson, David Karlsson och Paula Rodrigo Blomqvist | |
| <i>Forskning att räkna med - tre kvantitativa studier om den lokala demokratins förutsättningar.</i> | 60:- |
| 98:16 Katarina Orrbeck | |
| <i>Finansiella rapporter och ekonomiska krav - politikernas perspektiv.</i> | 60:- |
| 98:15 Björn Brorström och Rolf Solli | |
| <i>Ekonomistyrning har betydelse.</i> | 60:- |
| 98:14 Björn Rombach | |
| <i>Nöjdhetsmätningar - en kritisk granskning av attitydundersökningar i sjukvården.</i> | 60:- |
| 98:13 Björn Brorström, Henry Bäck, Sven Siverbo och Annika Svensson | |
| <i>Ingen nämnd - Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken.</i> | 60:- |
| 98:12 Henry Bäck och Folke Johansson | |
| <i>Politisk decentralisering i skandinaviska storstäder.</i> | 60:- |

| | |
|---|------|
| 98:11 Sven Siverbo | |
| <i>Kapacitet att handla? Om politisk styrning och omprövning av verksamhet på lokal nivå.</i> | 60:- |
| 97:10 David Karlsson | |
| <i>Kommunerna och rättvisan.</i> | 60:- |
| 97:9 Patrik Johansson och Jonas Persson (red) | |
| <i>KommunAktuellt nummer 5 1997 – sju betraktelser.</i> | 60:- |
| 97:8 Björn Brorström och Bo Hallin | |
| <i>Varför är kommuner framgångsrika? En studie av framgångens kännetecken och orsaker.</i> | 60:- |
| 97:7 Östen Ohlsson och Björn Rombach | |
| <i>Res pyramiderna.</i> | 60:- |
| 97:6 Hasse Ekstedt och Stellan Malmer | |
| <i>Ränta är priset för att vänta - En analys av den kommunala kalkylräntan.</i> | 60:- |
| 97:5 Björn Brorström, Rolf Solli och Östen Ohlsson | |
| <i>Minihandbok i utvärdering.</i> | 60:- |
| 96:4 Anna Cregård och Patrik Johansson | |
| <i>89 % män – Vem skriver kurslitteraturen?</i> | 60:- |
| 96:3 Rolf Solli | |
| <i>Kommunalekonomen i imperfektum, presens, futurum eller i cyberspace.</i> | 60:- |
| 96:2 Henry Bäck och Maritta Soininen | |
| <i>Invandrarna, demokratin och samhället.</i> | 60:- |
| 96:1 Björn Brorström och Björn Rombach | |
| <i>Kommunal förändringsobenägenhet.</i> | 60:- |